

10. ביטוח אבטלה

א. כללי

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת חייו. ככל מערכת ביטוח, דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית, והם אמורים לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם. לאחר החקיקה המחמירה שהונהגה בשנים 2002-2003 בתוכנית ביטוח אבטלה, דמי האבטלה והמענקים משולמים בתנאים כפי שיוצגו להלן.

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו טרם אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק - 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה¹. הזכאות לדמי אבטלה מוקנית מיד (לאחר חמישה ימי המתנה) למי שפוטר מעבודתו וגילה נכונות לקבל עבודה חלופית באמצעות לשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים בני יותר מ-35 חייבת להיות "עבודה מתאימה" מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. למובטלים אחרים כל עבודה המוצעת להם בידי שירות התעסוקה היא עבודה מתאימה מבחינת המקצוע והשכר.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי². מובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לפחות זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים. מובטלים עם פחות מ-12 שנות לימוד המשתתפים בהכשרה מקצועית זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 138 ימים גם אם זכאותם ללא ההכשרה המקצועית היתה ל-50-100 ימים.

1 כשמדובר בעובד יומי, תקופת האכשרה היא 300 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלה.
2 תקופת המיצועי המרבית מחושבת בהתאם לתנאים האלה:
* 50 יום: לתובע שגילו 25 או פחות, עם פחות מ-3 תלויים.
* 67 יום: לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 28 עם פחות מ-3 תלויים.
* 70 יום: לחייל משוחרר (על פי הגדרתו בעמוד הבא).
* 100 יום: לתובע שגילו יותר מ-28 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.
* 138 יום: לתובע שגילו יותר מ-28 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים.
* 175 יום: לתובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-45.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לשכרו של המובטל³ ערב האבטלה, אך רמתם מוגבלת: בחמשת החודשים הראשונים לקבלתם - לא יותר מהשכר הממוצע, ומהחודש השישי - עד 2/3 השכר הממוצע. דמי האבטלה המשולמים למובטל המצוי בהכשרה מקצועית הם 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא ההכשרה המקצועית.

דמי אבטלה לחייל משוחרר: עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו. מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. גובה דמי האבטלה – 80% משכר המינימום, לתקופה מרבית של 70 יום.

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד ב"עבודה מועדפת/נדרשת" כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו זכאי למענק בסכום של 8,487 ש"ח (במחירי 2009). חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

ב. תיקוני חוק בביטוח אבטלה

קיצור תקופת אכשרה – הסכם לפי סעיף 9 לחוק

בעקבות המשבר הכלכלי המלווה במיתון במשק והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחתם בתחילת 2009 הסכם עם הממשלה, שמטרתו לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק ביטוח לאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. על פי ההסכם, מובטל בן 25 ויותר, שפוטר מעבודתו וצבר תקופת עבודה של 9 חודשים ב-18 החודשים שקדמו לאבטלתו, יהיה זכאי לגמלה מהמוסד. יוזכר כי על-פי תנאי הזכאות הרגילים, על המובטל לצבור 12 מתוך 18 חודשי עבודה כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. הגמלה שתשולם לו תהיה בגובה דמי אבטלה המגיעים לו לולא היה זכאי לדמי אבטלה, ולמשך תקופה שאינה עולה על מחצית התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה. הסכם זה נעשה תוך התניה ששיעור האבטלה במשק כפי שהוא מפורסם (רבעונית) בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא יפחת מ-7.5%.

ביוני 2009 הוחל ההסכם, משום ששיעור האבטלה במשק עבר את המחסום של 7.5%.

בסוף פברואר 2010 פג תוקפו של ההסכם, עם פרסום שיעור האבטלה במשק של 7.4%.

3

מעל גיל 28	עד גיל 28	חלק השכר של המובטל
80%	60%	חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע
50%	40%	חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו
45%	35%	חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע
30%	25%	חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח

2

פרק 4: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות - אבטלה

לוח 1 מציג את מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה לפי ההסכם. בשנת 2009 היו כ- 3,800 מובטלים כאלה בממוצע לחודש ו-9,400 מובטלים שונים בחודשים יוני-דצמבר 2009.

לוח 1
מובטלים שקיבלו דמי אבטלה לפי ההסכם בשנת 2009

חודש	מקבלים	קיבלו לראשונה
יוני	2,172	2,172
יולי	4,149	2,110
אוגוסט	5,087	1,281
ספטמבר	4,568	1,127
אוקטובר	3,871	875
נובמבר	3,518	844
דצמבר	3,256	727

בסך הכול שולמו גמלאות בסכום של כ-100 מיליון ש"ח במסגרת ההסכם האמור.

הארכת התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה

בחודש דצמבר 2009, בעקבות המיתון במשק, הופעל הסכם נוסף המאפשר להאריך את התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים הצעירים שצברו זכויות בביטוח אבטלה. תוקפו של ההסכם זה יפוג בסוף שנת 2010.

על פי ההסכם, מובטלים צעירים עד גיל 25 יהיו זכאים לתוספת של 15 יום ולא יותר מ-65 יום. מובטלים בני 25-28 יהיו זכאים לתוספת של 30 יום ולא יותר מ-97 יום. מובטלים בני 28-35 יהיו זכאים לתקופה מרבית של 125 יום במקום 100 יום - תוספת של 25 יום.

מהסכם זה יוכלו ליהנות כ-55 אלף מובטלים שונים בני 28-35, אם כי על-פי הנתונים רק 50% ממצים את מלוא זכאות לדמי אבטלה והיתר מוצאים עבודה לפני כן. העלות הכוללת של ההסכם זה נאמדת אף היא בכ-100 מיליון ש"ח.

ג. נתונים ומגמות

בששת החודשים הראשונים של שנת 2009 נמשכה העלייה בממדי האבטלה שהחלה במחצית השנייה של שנת 2008: במחצית הראשונה של שנת 2008 שיעור האבטלה היה 6%, והוא הגיע ל-8% ברבעון השני של 2009. ברבעון השלישי של 2009 התהפכה המגמה וחלה ירידה, אם כי מתונה. בסך הכול, בשנת 2009 היה שיעור האבטלה 7.6% בממוצע לעומת 6.1% ב-2008 - עלייה של 24.6%.

גם במספר מקבלי דמי אבטלה היו מגמות זהות: במחצית הראשונה של שנת 2008 היו כ-44.5 אלף מקבלי דמי אבטלה וברבעון השלישי של שנת 2009 מספרם הגיע לכ-78 אלף. ברבעון הרביעי של שנת 2009 התהפכה המגמה ומספרם ירד לכ-67,000. בין 2008 ל-2009 נסק מספר המקבלים דמי אבטלה ב-52% והגיע ל-73 אלף מובטלים.

העלייה במספר מקבלי דמי אבטלה ב-2009 היתה תלולה יותר מהעלייה בבלתי מועסקים - שיעור מקבלי דמי אבטלה מסך הבלתי מועסקים עלה מ-26.5% ב-2008 ל-31.2% ב-2009. לוח 2 מציג את מספר מקבלי דמי אבטלה ושיעורם מתוך הבלתי מועסקים במהלך שנת 2009, ולוח 3 מציג נתונים אלה משנת 2000 ואילך. שיעור המקבלים דמי אבטלה מבין הלא מועסקים הגיע לשפל של כ-21% בשנת 2004, התייצב ברמה של כ-23% בשנים 2005-2007 ועלה ל-26.5% ב-2008 ול-31.2% ב-2009, עם הגידול בשיעורי האבטלה והפעלת ההסכם האמור.

לוח 2
בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2009

אחוז מקבלי דמי אבטלה מהבלתי מועסקים	בלתי מועסקים	שיעור אבטלה		מקבלי דמי אבטלה	תקופה
		מנוכה עונתית	מקורי		
32.6	216,000	7.6	7.2	70,491	רבעון 1
33.0	232,000	8.0	7.7	76,519	רבעון 2
32.6	240,000	7.8	7.9	78,354	רבעון 3
28.0	238,500	7.4	7.6	66,736	רבעון 4

לוח 3
בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2009-2000

מקבלי דמי אבטלה				בלתי מועסקים		שנה
מחפשי עבודה*		סך הכול		אחוז מכוח העבודה	מספרים מוחלטים	
אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים			
37.7	80,650	43.3	92,596	8.8	213,800	2000
38.7	90,623	44.8	104,707	9.4	233,900	2001
31.7	83,130	37.0	97,000	10.3	262,400	2002
23.5	65,683	25.2	70,450	10.7	279,700	2003
20.7	57,572	21.0	58,350	10.4	277,700	2004
23.6	58,176	23.9	58,830	9.0	246,400	2005
23.4	55,294	23.7	55,941	8.4	236,100	2006
23.3	49,348	23.5	49,817	7.3	211,800	2007
26.5	47,647	26.7	48,045	6.1	180,000	2008
31.2	72,490	31.5	73,025	7.6	232,000	2009

* לא כולל מובטלים בהכשרה מקצועית.

תרשים 1 מראה את המגמות מראשית שנות התשעים בשיעור מקבלי דמי האבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשק מול המגמות בשיעור האבטלה. הוא מציג את הצניחה בשיעור מקבלי דמי האבטלה בין 2002 ל-2004 (לעומת היציבות היחסית בשיעור האבטלה), בעקבות החקיקה המחמירה שהונהגה בביטוח אבטלה בתקופה זו.

ד. אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים שמקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים ערב אבטלתם. גם את החיילים המשוחררים יש לחלק לשתי תקופות שונות: לפני יולי 2007 ולאחר מכן. לפני יולי 2007, חיילים משוחררים היו פטורים מתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד.

בעקבות שינוי החקיקה מיולי 2007⁴, מספר החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה צנח מ-6,650 ב-2006 ל-3,880 ב-2007 וכמעט התאפס בשנים האחרונות עם פחות מ-10 חיילים שקיבלו דמי אבטלה. שיעורם בכלל מקבלי דמי אבטלה היה כ-12% בשנים שקדמו לחקיקה.

תרשים 2 מציג בבהירות את היחס ההפוך שבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק. בשנים 2007 ו-2008 הסיבה ליחס ההפוך היתה ירידה חדה במספר החיילים שקיבלו דמי אבטלה, בעקבות שינוי חקיקה שחיסל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה.

לוח 4 מראה כי בשנת 2009 היו כ-73,000 מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בממוצע לחודש - כאמור, עלייה של כ-52% לעומת שנת 2008).

4 ראו סקירה שנתית 2007, פרק אבטלה.

לוח 4
מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2009-2000

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
סך הכול								
-1.6	6.4	16,872	1.8	93.6	247,726	1.6	264,598	2000
17.2	6.6	19,776	13.1	93.4	280,120	13.3	299,896	2001
28.1	9.1	25,325	-10.0	90.9	252,093	-7.5	277,418	2002
9.0	13.1	27,607	-27.3	86.9	183,350	-24.0	210,957	2003
-12.0	13.1	24,306	-11.7	86.9	161,940	-11.7	186,246	2004
19.9	15.4	29,154	-0.8	84.6	160,658	1.9	189,812	2005
2.6	16.3	29,901	-4.4	83.7	153,538	-3.4	183,439	2006
-42.3	10.6	17,253	-5.2	89.4	145,506	-11.3	162,759	2007
-94.4	0.6	965	6.9	99.4	155,485	-3.9	156,450	2008
-94.8	-	50	40.3	100.0	218,124	39.5	218,174	2009
ממוצע חודשי								
-2.8	4.8	4,187	-3.6	95.2	88,109	-3.6	92,596	2000
11.5	4.8	5,004	13.2	95.2	99,703	13.1	104,707	2001
25.9	6.5	6,300	-9.0	93.5	90,700	-7.4	97,000	2002
13.3	9.9	7,000	-30.2	90.1	63,450	-27.4	70,450	2003
-21.5	9.4	5,498	-16.7	90.6	52,852	-17.2	58,350	2004
18.2	11.0	6,496	-1.0	89.0	52,334	0.8	58,830	2005
2.3	11.9	6,647	-5.8	88.1	49,294	-4.9	55,941	2006
-41.6	7.8	3,881	-6.8	92.2	45,936	-11.0	49,817	2007
-95.5	0.4	174	4.2	99.6	47,871	-3.4	48,045	2008
-94.8	0.1	9	52.5	99.9	73,016	52.0	73,025	2009

נתוני לוח 5 מלמדים על המשך העלייה העקבית בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה שעבדו טרם אבטלתם, מכ-18% ב-2000 ל-29% ב-2009, ועל השיעור הכמעט אפסי של מובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית - שהגיע לפחות מ-1% ב-2009. החמרת תנאי הזכויות לדמי אבטלה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003, חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה.

לוח 5

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג מובטל ומחפשי עבודה לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2000-2009

מזה: מחפשי עבודה			מקבלי דמי אבטלה			שנה
לא אקדמאים	אקדמאים	סך הכול	הנמצאים בהכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	סך הכול	
82.3	17.7	100.0	12.9	87.1	100.0	2000
79.3	20.7	100.0	13.3	86.7	100.0	2001
78.2	21.8	100.0	14.3	85.7	100.0	2002
75.6	23.4	100.0	6.7	93.3	100.0	2003
75.2	24.8	100.0	1.3	98.7	100.0	2004
75.1	24.9	100.0	1.1	98.9	100.0	2005
73.9	26.1	100.0	1.2	98.8	100.0	2006
73.2	26.8	100.0	0.9	99.1	100.0	2007
71.7	28.3	100.0	0.8	99.2	100.0	2008
70.9	29.1	100.0	0.7	99.3	100.0	2009

ה. משך תשלום דמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים במשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום - למובטלים בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם⁵. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לתקופה של שנה החל ביום האבטלה הראשון⁶.

לוח 6, המציג את שיעורי מיצוי הזכאות ביחס לתקופת הזכאות האפשרית על פי החוק, מצביע על כך ששיעורי המיצוי של מי שזכאים ל-175 ימי תשלום ומי שזכאים לעד 67 יום גבוהים יותר מאשר של שאר הקבוצות. שיעורי מיצוי אלה משקפים את המצוקה של קבוצת המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב בעבודה במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה. יש להדגיש שב-2009 הסתמנה עלייה קלה במספר הימים הממוצע לתשלום כאחוז מהתקופה המרבית בהשוואה ל-2008 - וזאת לכל קבוצות המובטלים חוץ מקבוצת המובטלים הזכאים לתקופה מרבית של 175 יום (המבוגרים), שאצלם היתה ירידה קלה במיצוי הימים העומדים לרשותם.

5 ראו הערה 2 בפרק זה.

6 עד ינואר 2003, מגבלה זו לא חלה על מובטלים שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית.

לוח 6

מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו זכאותם ב-2008 וב-2009,
לפי מספר הימים שבעבורם קיבלו דמי אבטלה (כאחוז מתקופת הזכאות המרבית)
ולפי תקופת הזכאות המרבית

מספר ימים ממוצע כאחוז מתקופת הזכאות המרבית	מספר ימי תשלום כאחוז מתקופת הזכאות המרבית (אחוזים)					תקופת הזכאות
	100	100-76	75-51	50-25	עד 25	
2008						
77.9	44.5	21.0	12.9	12.0	9.6	סך הכול
84.1	51.8	21.1	10.9	10.2	6.0	50 יום
82.5	47.9	19.2	14.2	11.9	6.8	67 יום
69.9	35.3	20.4	15.0	15.1	14.2	70 יום
75.1	34.1	26.0	16.1	13.9	9.9	100 יום
75.7	42.3	19.9	13.2	13.5	11.3	138 יום
80.8	52.0	19.2	10.5	9.2	8.4	175 יום
2009						
79.2	46.4	21.6	11.2	11.4	9.5	סך הכול
82.0	50.8	21.1	10.0	10.8	7.4	50 יום
84.0	50.1	19.6	12.7	11.5	6.1	67 יום
77.7	36.6	27.1	15.2	12.8	8.6	100 יום
77.2	43.9	21.1	11.1	13.2	10.7	138 יום
80.1	51.4	19.8	9.1	9.8	9.9	175 יום

1. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כאמור, דמי האבטלה בישראל מחושבים על פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה) פוחת, בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות. מתכונת זו משלבת שני שיקולים: השיקול הביטוחי - ביטוח כנגד אבטלה - ולפיו הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה; והשיקול של חלוקת הכנסות - פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

נתוני לוח 7 מראים כי מאז שנת 2008 חל שנוי במגמה. לראשונה מאז 2004 עלה גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק - מ-47% ב-2007 ל-50% ב-2008. מגמה זו של עלייה נמשכה גם ב-2009, שבה הגיעו דמי האבטלה הממוצעים לכ-53% מהשכר הממוצע במשק. גם אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 ל-50% ב-2009, ובמקביל ירד אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-62% ב-2007 ל-50% ב-2009.

לוח 7

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום
ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2009-2000

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק					סך הכול	שנה
	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/4 השכר הממוצע		
46.5	7.2	29.8	48.8	8.0	6.2	100.0	2000
50.2	11.5	32.9	44.8	5.8	5.0	100.0	2001
50.4	12.0	33.1	43.4	6.6	4.9	100.0	2002
52.0	15.6	33.7	39.0	6.6	5.2	100.0	2003
50.6	16.5	32.5	38.6	6.1	6.3	100.0	2004
49.3	13.1	30.1	43.1	7.2	6.5	100.0	2005
48.7	12.5	28.5	44.2	8.3	6.5	100.0	2006
46.9	12.5	25.6	43.7	10.6	7.6	100.0	2007
49.9	15.7	27.3	40.4	9.9	6.7	100.0	2008
52.9	19.2	29.8	38.0	7.8	5.2	100.0	2009

לוח 8

תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2009-2000

שיעור גידול ריאלי	מחירים קבועים (2009)	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	שנה
-0.3	3,562	2,953	2000
17.4	4,182	3,503	2001
-5.1	3,981	3,524	2002
-29.9	2,717	2,410	2003
-12.9	2,418	2,100	2004
-6.3	2,210	1,993	2005
-3.8	2,126	1,957	2006
-10.7	1,899	1,757	2007
0.1	1,901	1,840	2008
59.3	3,028	3,028	2009

בשנת 2009, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3 מיליארד ש"ח לעומת 1.9 מיליארד ש"ח ב-2008 - עלייה של כ-59%. עלייה זו מורכבת מעלייה חדה במספר המקבלים ועלייה מתונה יותר בגובה התשלום. במקביל עלה חלקם של התשלומים בענף האבטלה, שהגיע ל-6.7% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות של הביטוח לאומי ב-2009 - לעומת שיעור נמוך בהרבה, של 3.8% ב-2008.

תיבה 4 ביטוח אבטלה לעצמאים

כללי

חוק ביטוח אבטלה, הקיים בכל המדינות המתקדמות, נועד לאפשר לשכיר שאיבד את מקום עבודתו תקופה קצרה של החלפת שכר, כדי שיוכל לחפש עבודה במקצועו, לתועלתו ולתועלת המשק. בישראל תקופת התשלום קצרה יחסית, ולאחר סדרת קיצוצים בזכאות לדמי אבטלה, שהוחלו בעשור האחרון, היא מגיעה ל-175-50 יום בלבד (בהתאם לגיל ולמספר התלויים). שיעור החלפת השכר הוא פונקציה יורדת של השכר ערב האבטלה (-80% 25%), מחושב לפי סכומי תוספת ההכנסה השולית. לכן בעלי שכר גבוה מקבלים למעשה כ-30% משכרם הקודם בלבד.

השוואה בינלאומית

מעטות הן המדינות בהן קיים ביטוח אבטלה ממלכתי לעצמאים. זאת משום שמעצם מהותו נועד חוק זה לעזור למי שפוטר שלא מרצונו ונותר ללא אמצעי עבודה. עבודה עצמאית מעצם מהותה כרוכה בלקיחת אחריות ושליטה על מהלך העבודה. עצמאי שנותר ללא פרנסה זכאי בישראל להבטחת הכנסה, כמו בכל המדינות המתקדמות.

במדינות מתקדמות רבות, ניתן לעצמאים סיוע כאשר הם נקלעים לקשיים, ולפני שהעסק נסגר לחלוטין. סיוע זה מתבטא בהלוואות, מענקים, ייעוץ ועוד, כאשר המטרה היא דווקא כן לשמר את העסק ואת מקום עבודתו של העצמאי, לתועלתו ולתועלת המשק. הדרישה להבטיח דמי אבטלה לעצמאים סותרת לכאורה את האינטרס האישי והציבורי, שכן בעל עסק, שירצה לשמר את התקווה לאושש את העסק, לא יהיה זכאי לקבלת ההטבה.

ביטוח אבטלה לעצמאים קיים באופנים שונים במדינות שונות: ממלכתי וחובה רק באיסלנד ובלוקסמבורג; ממלכתי ווולונטרי בשוודיה, גרמניה (לעצמאי שהיה קודם שכיר), אוסטרליה, צרפת (לא כולל אומנים סוחרים תעשיינים חקלאים וחופשיים), אירלנד (רק לדייגים) ונורווגיה (רק לדייגים); וולונטרי ומבוצע באמצעות קרנות מיוחדות בפיןלנד ודנמרק.

הצעת חוק ביטוח אבטלה לעצמאים

בשנת 2004 הוקמה ועדה הדנה בביטוח אבטלה לעצמאים. חברי הוועדה היו נציגי המוסד לביטוח לאומי ונציגי העצמאים. במהלך שנת 2005 הוועדה סיימה את עבודתה. הצדדים הגיעו להסכמה ברוב המוחלט של הסעיפים. בסעיף אחד נותרה מחלוקת - מהו שיעור

דמי ביטוח שיש לגבות מההכנסה של העצמאים, מתוך מטרה כאמור לשמור על איזון בין תשלומי דמי אבטלה ותקבולים דמי ביטוח.

המדד העיקרי הנדרש לביצוע אומדן שיעור גבייה הוא שיעור האבטלה הצפוי בקרב העצמאים. מדד זה לא קיים בין האינדקטורים הכלכליים של מדינת ישראל. הוויכוח בין הצדדים התמקד באומדן של שיעור האבטלה בקרב העצמאים.

ארגוני העצמאים מתנים את הפעלת תוכנית הביטוח בשיעור דמי ביטוח הזהה לזה של השכירים (0.25%), אולם ענף האבטלה (לשכירים) נמצא בגרעון מתמשך של פי שלושה ויותר מסך תקבולי הגבייה לענף. כמו כן על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היו ב-2008 כ-450 אלף עסקים פעילים, 38,000 מהם (85%) נסגרו במהלך השנה. באותה שנה שיעור האבטלה במשק היה 6.1%, כך ששיעור העסקים שנסגרו הוא גבוה ב-40% משיעור האבטלה במשק. יש להניח אמנם כי חלק מהעצמאים שסגרו את העסק פתחו עסק חדש מיד, כלומר לא היו מובטלים, אלא שלא ידוע מהו שיעורם של אלה, אולם בכל מקרה שיעור ה"אבטלה" בקרב עצמאים גבוה כנראה מזה של השכירים.

על פי חישובים של מינהל המחקר והתכנון, אם רוצים לשמור על ענף אבטלה לעצמאים מאוזן תקציבית, יש לקבוע דמי ביטוח בשיעור של 1.25% לפחות.