



י"ט חשון תשס"ט  
17 נובמבר 2008

### הצעה לשינויים בחוק ביטוח אבטלה<sup>1</sup>

#### עקרונות ויתרונות ההצעה:

1. חיזוק רשת הביטחון הסוציאלית למקרים של גידול מהיר במספר המובטלים (מקרים של אבטלה מחזורית) וכן צמצום הפערים החברתיים-כלכליים על ידי שיפור בר-קיימא של ביטוח האבטל
2. חיזוק תפקיד המייצב האוטומטי של ביטוח האבטלה
3. שמירה על התמריץ לחזרה לעבודה לאחר הכניסה למצב של אבטלה
4. שיפור באיתנות הפיננסית ארוכת טווח של ביטוח האבטלה

#### א. נקודת הפתיחה של המשק לקראת 2009

תחולת העוני וחומרתה התייצבו בשנתיים האחרונות ברמה גבוהה הן בהשוואה לתחילת שנות ה-2000 והן בהשוואה בין-לאומית. אחת הסיבות לכך, גם אם לא המרכזית, היא ההידרדרות המתמשכת של סיכויי המובטלים לקבל דמי אבטלה ברמה הולמת, בזמן ששיעור האבטלה היה בשנים האחרונות במוצע 10 אחוזים במשך תקופה של 5 שנים (2001 עד 2005). הפערים הגדולים ברכיבים הביטוחיים השונים של ביטוח האבטלה בהשוואה לביטוחים הנהוגים בארצות אחרות הביאו לכך שבישראל מספר מקבלי דמי אבטלה מתוך מספר הבלתי מועסקים נמוך מאוד – פחות מרבע (23.5%) בשנת 2007 (נספח ג'). האתגר לחבילת הצעדים המתוכננת הוא אפוא לשקם את ביטוח האבטלה למקרה של עליה מחודשת בשיעור האבטלה לאחר שזה ירד לכ-6% כתוצאה מהצמיחה הכלכלית המהירה של המשק בשנים האחרונות. המנעות משיפור ביטוח האבטלה עלולה לסכן את היעד החברתי שהממשלה החליטה לאמץ לשנים 2008 עד 2010, כאשר כאמור נקודת המוצא החברתית בעייתית במיוחד בעת הזאת.

1. המשבר והשלכותיו:

הפגיעה הצפויה מסתכמת לעת עתה בעיקר בנתיבים הבאים:

<sup>1</sup> נייר עמדה זה נכתב על ידי מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ואסתר טולדנו

- **פגיעה ברכוש הפיננסי** של הציבור הרחב, בעיקר בארבעת החמישונים העליונים. כתוצאה מכך יפגעו הצריכה הפרטית, רווחיות העסקים וההשקעה של הסקטור העיסקי, ותוך פיגור מסוים התעסוקה והשכר.
- **פגיעה בביקוש העולמי למוצרי יצוא ישראלים:** המיתון הצפוי בארה"ב, אירופה ויפן וההאטה הכלכלית של המשקים המתעוררים, בפרט סין והודו, ישפיעו על האטת הסחר העולמי. האטה זו תתן אותותיה בביקושים למוצרים ושירותים ישראלים בכל תחומי הייצוא. נראה כי ההשפעה על המשק הישראלי תהיה אף חזקה יותר מזו שמתבטאת בנתוני קרן המטבע הבין-לאומית שהתפרסמו זה עתה ב-World Economic Outlook, שכן עיקר שותפי המסחר הבין-לאומי עם ישראל הם ארה"ב ואירופה, שנפגעים וייפגעו במיוחד במשבר זה. ההשפעה של התפתחויות אלה תתבטא גם היא במיתון במונחי תוצר לנפש בישראל, לצמצום בתעסוקה ולגידול בשיעור האבטלה.
- אי הוודאות והצמצום בנכסים הפיננסיים יוצר גם **מחנק אשראי** ניכר בקרב עסקים ומשפחות, שיפגע ברצון וביכולת להשקיע בשנים הקרובות. הדבר ישפיע להתמשכות שיעורי האבטלה גבוהים מן המקובל בשנים האחרונות.

חוק ביטוח אבטלה הוא בין הענפים הביטוחיים של הביטוח הלאומי, שיש בו גם היבט סוציאלי חשוב. הוא נועד לספק הגנה לעובד מפני הפסקת עבודה כתוצאה מכוחות שאינם בשליטתו, ולהוות רשת ביטחון הכרחית לעובד בעת הפסקה פתאומית של הכנסתו. בנוסף, מערכת ביטוח אבטלה נועדה לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות זמן לחיפוש משרה המתאימה לכישוריהם, ובהקטנת התנודתיות במשק כתוצאה ממחזוריות העסקים. עם זאת, בהשוואה לגמלאות מחליפות שכר אחרות (כגון: דמי פגיעה ודמי לידה), שיעור החלפת השכר של דמי אבטלה נמוך בדרך כלל, כדי להבטיח שלא יהיה בידי העובד תמריץ להאריך את משך האבטלה או ליזום אותה.

הגידול בשיעורי האבטלה מאמצע שנות ה-90, בצד המדיניות הכלכלית לצמצום ההוצאה הציבורית, הניעו את קובעי המדיניות להקשות את תנאי הזכאות לדמי אבטלה ולכרסם בגמלה הניתנת לזכאים. ההחמרות המשמעותיות ביותר נעשו במסגרת החקיקה הכלכלית בשנים 2003-2002. השינוי המשפיע ביותר היה בתקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה: לפני יולי 2002, תקופת האכשרה המזכה לדמי אבטלה היתה 6 חודשי עבודה מתוך 12 חודשים שקדמו לאבטלה, בעבור מובטל שעבד במשרה חודשית, ו-150 יום מתוך 18 חודשים לעובד יומי. כיום, תקופת האכשרה היא 12 חודשים מתוך 18 לעובד חודשי ו-300 יום מתוך 18 חודשים לעובד יומי. שינוי נוסף קשור לאורך תקופת התשלום: קודם ליישום החוק תקופת התשלום היתה 138 או 175 בהתאם לגיל ומצב משפחתי (מספר תלויים). ב-2000 וב-2003-2002 אורך תקופת התשלום ירד לגבי רוב קבוצות האוכלוסייה.

החמרה זו הביאה לירידה חדה של כ-50% במספר המובטלים הזכאים לדמי אבטלה. את הפגיעה הקשה ביותר ספגו העובדים היומיים: תקופת האכשרה הנדרשת מעובדים אלו לאחר תיקון החוק היא 300 ימי עבודה מתוך 18 החודשים (או 547 הימים) שקדמו לאבטלה. כדי למלא את סף הימים שנקבע לעובדים

היומיים, עליהם לעבוד ברצף שישה ימי עבודה בשבוע במשך שנה תמימה. דרישה זו אינה סבירה, הן על רקע המעבר של מרבית השכירים במשק ל-5 ימי עבודה בשבוע, והן לאור העובדה שהעובדים משלמים את דמי הביטוח ואינם נהנים מפירותיו בעת הצורך. העובדים היומיים צוברים פחות ימי עבודה שבוועיים בהשוואה למי שעובדים על בסיס חודשי בהתאם לצורכי המעסיק.

שינויים אלה בחקיקה הובילו להקטנת הזיקה בין שוק העבודה לביטוח האבטלה, בכך שבביטוח האבטלה שלאחר השינויים בחוק נכללים כמעט רק עובדים שאינם זמניים, העומדים בתנאי האכשרה החדשים, בעוד שבשוק העבודה הישראלי הולכת ומתפשטת בשנים האחרונות תופעת העסקתם של עובדים זמניים ויומיים. המצב כיום הוא **שרק כרבע מהמובטלים** זוכים לקבל דמי אבטלה (לעומת כמחצית מהמובטלים בתקופה שקדמה ל-2002).

המשבר הכלכלי הנוכחי בעולם מציב סיכון לעלייה ניכרת בשיעורי האבטלה, לאחר שאלה ירדו בשיעור חד בישראל בשנים האחרונות (מכ-11% ב-2003 עד לכ-6% ב-2008). הלוח שלהלן מציג אומדנים למספר המובטלים שיישארו ללא הכנסה, לפי שיעורים אפשריים משתנים של אבטלה במשק, במערכת ביטוח האבטלה הנוכחית:

**לוח 1: מקבלי דמי אבטלה ומובטלים ללא הכנסה בשיעורי אבטלה שונים**

הפרש בין 2008 ו-2009			מקבלי דמי אבטלה		בלתי מועסקים		שנה
מובטלים ללא הכנסה	מקבלי דמי אבטלה	בלתי מועסקים (באלפים)	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים	אחוז מכח העבודה	באלפים	
			23.7	55,941	8.4	236	2006
			23.3	49,448	7.3	212	2007
			24.9	47,000	6.4	189	2008
38,731	13,244	52	25.0	60,244	8.0	241	2010-2009
59,967	22,130	82	25.5	69,130	9.0	271	
80,902	31,317	112	26.0	78,317	10.0	301	
101,204	41,137	142	26.6	88,137	11.0	331	
121,868	50,595	172	27.0	97,595	12.0	361	

התפתחות אפשרית כזו מעלה עוד יותר את הצורך בעיצוב מחודש של התוכנית לביטוח אבטלה כך שתתאים למתרחש בשוק העבודה.

## ב. השוואה בינלאומית

בהשוואה בינלאומית מידת הנדיבות של תוכנית ביטוח האבטלה בישראל היא מהנמוכות במערב, הן מבחינת תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה והן מבחינת אורך הזמן לתשלום דמי אבטלה. גם מצד הגבייה ישראל חריגה בשיעור דמי הביטוח (הנמוך) הנגבה בעבור ביטוח האבטלה, כפי שמראים התרשים והלוחות שלהלן.

לוח 2: תקופת אכשרה המזכה בדמי אבטלה

מדינה	פרק הזמן שבמהלכו יש לצבור תקופת עבודה (שבועות)	תקופת עבודה נדרשת	היחס ב-%*
ספרד	312	52	17
קנדה	52	16	31
דנמרק	156	52	33
גרמניה	156	52	33
פינלנד	104	43	41
אוסטריה	64	52	50
צרפת	34	17	50
שבדיה	52	26	50
הולנד	39	26	67
ישראל	78	52	67
בלגיה	78	63	81

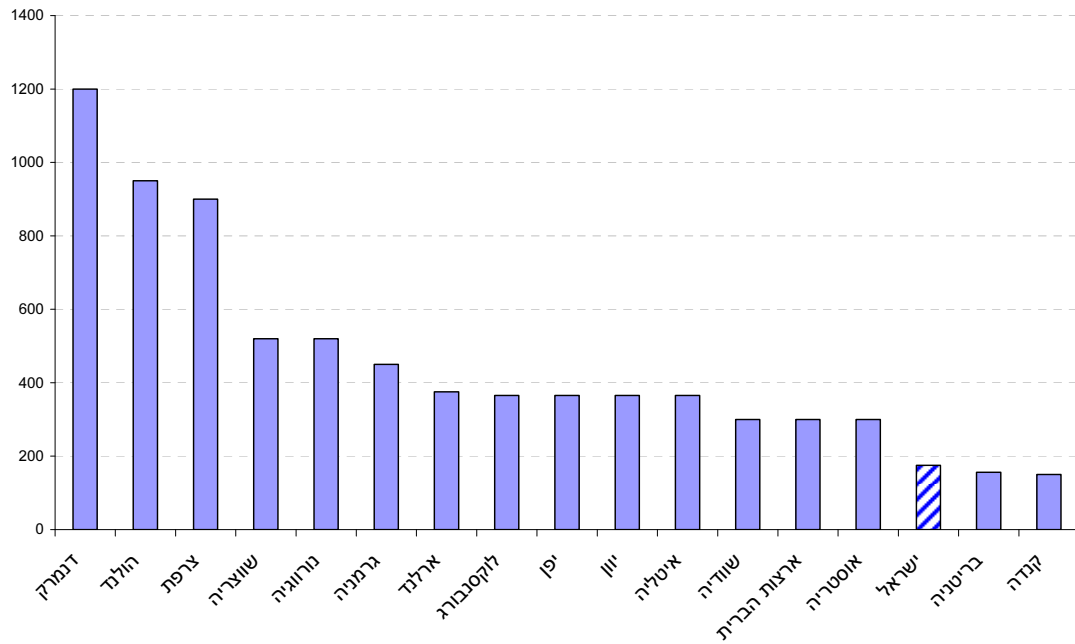
מקור: Social Security Programs Throughout the World, 2006

\*ככל שהיחס גדול יותר, כך הדרישה מחמירה יותר.

### 2. התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה.

התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה בישראל היא 175 יום. בפועל, מספר מזערי של מובטלים זוכה לקבל דמי אבטלה לתקופה זו. אורך התשלום כיום נע בין עד 50 לעד 175 יום, כאשר לגבי רוב המובטלים התקופה המרבית היא עד 100 ימי תשלום. למרות זאת, בהשוואה בינלאומית, גם כאשר מציבים את הערך 175 יום ישראל היא מהנמוכות במדינות המערב (ראה תרשים).

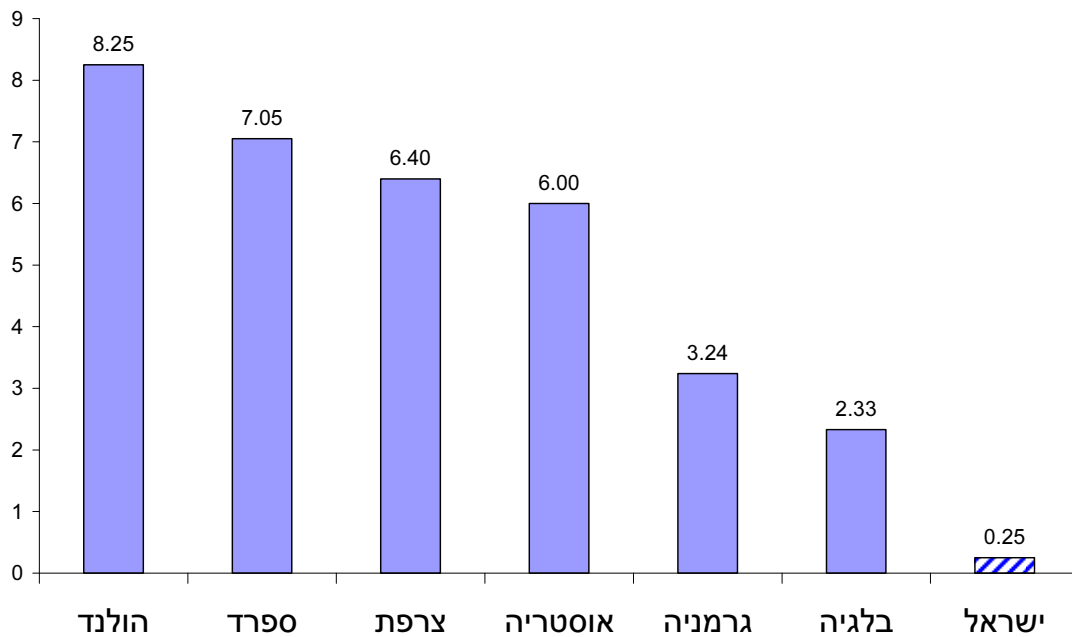
**תרשים 1: תקופה מרבית (מספר ימים) לתשלום דמי אבטלה**



**1. שיעורי דמי ביטוח אבטלה במדינות נבחרות, 2008.**

התרשים והטבלה שלהלן ממחישים את מיקומה הנמוך של ישראל בתחום זה בראייה בינלאומית:

**תרשים 2: שיעור הגביה מהשכר (אחוזים)**



**לוח 3: שיעורי דמי ביטוח וחלוקתם בין העובד למעביד**

שעורי דמי ביטוח (מעביד)	שעורי דמי ביטוח (עובד)	סך כולל שעורי דמי ביטוח (עובד+מעביד)	מדינה
5.5	1.55	7.05	ספרד
1.65	1.65	3.24	גרמניה
3.0	3.0	6.0	אוסטריה
4.0	2.4	6.4	צרפת
4.75	3.5 (ממוצע - תלוי בענף)	8.25	הולנד
1.46	0.87	2.33	בלגיה
0.04	0.21	0.25	ישראל

**ג. המלצות**

מוצע לחזק את תפקידו של ביטוח האבטלה כרשת ביטחון למצבים של כשל רחב היקף במצב התעסוקה. לשם כך מוצע ליצור זיקה הפוכה בין מחזור העסקים במשק ושוק העבודה לבין ביטוח האבטלה. רשת ביטחון כזאת צריכה להיות גמישה – בעת משבר עליה למנוע הידרדרות של רווחת המובטלים ובעת התייצבות התעסוקה לממדים של אבטלה חיכוכית ארוכת טווח על המערכת לחזור לממדים קטנים יותר ("exit policy"). קשירת ההטבות להתפתחות מחזור העסקים נועדה בדיוק למטרה זו. עם זאת רמת הנדיבות של ביטוח האבטלה - כמתואר לעיל – כה נמוכה שהביטוח זקוק כיום לשיפור פרמננטי מסוים גם בתקופה לא משברית.

מוצע שתנאי הזכאות ישתנו אוטומטית עם השינויים בשיעורי האבטלה וברמת הצמיחה במשק.

זיהוי השינוי בשיעור האבטלה המחזורית יהיה באמצעות בדיקת השינוי בשני הרבעים האחרונים ביחס לשני הרבעים שקדמו להם. אם שיעור השינוי בין שתי התקופות יהיה לפחות 10%<sup>2</sup>, או אם שיעור האבטלה במשק יעמוד על 8% לפחות – יהיה בכך איתות לאבטלה מחזורית גבוהה המצריכה תנאי זכאות ייחודיים (לחילופין ניתן להשתמש גם באיתות מתחום נתוני הצמיחה: בכל פעם שתהיה האטה משמעותית בתוצר לנפש, יופעלו תנאי הזכאות המקלים יותר). עם הירידה באבטלה המחזורית תנאי הזכאות שוב יוקטנו לרמה נמוכה יותר (אם כי משופרת בהשוואה למצב הנוכחי) וזאת באופן אוטומטי לפי האינדיקטור הנבחר.

**תנאי הזכאות (תקופת אכשרה המזכה בדמי אבטלה ואורך תשלום) המומלצים למצב של אבטלה שאינה מחזורית:**

<sup>2</sup> לפי שיעור האבטלה מנוכה העונתיות המתפרסם על ידי הלמ"ס. כך למשל יזוהה גידול בשיעור האבטלה מ-6% ל-6.6 (כלומר ב-10%) כגידול באבטלה המחזורית.

מוצע לקבוע שתי תקופות אכשרה המזכה בדמי אבטלה במקום תקופה אחת כפי שהמצב כיום. לפיכך משך קבלת התשלום וגובהו יגדלו עם אורך תקופת הביטוח. שינוי זה הוא אסטרטגי וכאמור לא קשור לנושא המחזור אלא הוא בא לשקם את ביטוח האבטלה הקיים. הוא יתרום להגברת הפן הביטוחי של דמי האבטלה בעיני המבוטח. יצוין שנוהג זה מקובל בעולם (ראה נספח ב') ואימוץ שלו ירחיב את הכיסוי של דמי האבטלה בקרב המובטלים.

להלן שתי תקופות האכשרה המוצעות (תוך התאמת הימים גם לעובדים יומיים):

- 6 מתוך 12 החודשים שקדמו לאבטלה – במקרה זה אורך תקופת התשלום יהיה כמו שהוא היום (עד בין 50 ל-175 יום לפי גיל ומצב משפחתי)

- 12 מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה – במקרה זה אורך התשלום יחזור להיות כמו בחוק המקורי, ויעמוד על עד 138 או 175 יום בהתאם לגיל ומצב משפחתי.

**עלות ההצעה:** 450 מיליון ₪ בשיעור אבטלה של 6%. כל נקודת אחוז נוספת בשיעור האבטלה מגדילה את העלות בכ-75 מיליון ₪.

תוספת לתנאי הזכאות בעת אבטלה מחזורית כפי שהוגדרה לעיל:

#### **תנאי זכאות למקרים של אבטלה מחזורית**

לקבוצת המובטלים החלשה יותר העונה על התנאי של תקופת האכשרה הקצרה יותר (6 מתוך 12 חודשים) מוצע להגדיל את אורך תקופת התשלום במספר נתון של ימים נוספים לעומת הזכאות הרגילה, כאשר העלות היא של 90 מיליון ₪ לכל 10 ימים נוספים (בהנחת שיעור האבטלה הנוכחי, 6%).

כמו כן מוצע מנגנון לפיו מובטל שעובד בעבודה לא מתאימה יהיה זכאי לתשלום השווה להפרש שבין דמי אבטלה שהיו מגיעים לו אלמלא עבד בעבודה לא מתאימה לבין 40% משכרו בעבודה הלא מתאימה.

**העלות** היא אפסית משום שפחות מובטלים בעלי שכר גבוה ינצלו את המענק ויותר מובטלים בעלי שכר נמוך יקבלו את המענק.

כפי שמראה ההשוואה הבינלאומית, שיעורי הגבייה בישראל נמוכים מאוד. בעשור האחרון לא חלו שינויים משמעותיים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה ברוב מדינות המערב למעט הגדלה בשיעורי הגבייה לדמי ביטוח אבטלה, שהתחייבה עקב הגידול שחל בממדי האבטלה. בישראל לא זו בלבד שלא הועלו שיעורי הגבייה (שהגיעו בשיאם ל-3%, ראה נספח א'), אלא הם אף הופחתו במסגרת המאמץ להפחית מעלויות המעסיקים.

כדי לממן את העלויות הנדרשות מהרחבת היקף הכיסוי באבטלה וכדי לשמור על אופיו הביטוחי של ענף אבטלה ועל האיתנות הפיננסית שלו, מוצע להעלות את דמי הביטוח עבור ביטוח זה, באופן שיממן לפחות חלקית את ההקלות בתנאי הזכאות.

עם זאת מוצע שהעלאה זו תהיה מתונה ומקושרת למצב המשק: על כל אחוז אחד של צמיחה (גידול בתמ"ג לנפש), יועלו דמי הביטוח ב-0.1% לצורך מימון ביטוח האבטלה – **עד לתקרה של אחוז אחד במקום 0.25% כיום. המעסיקים ישאו בלפחות מחצית מנטל התוספת.**

כל עליה של 0.1% בגבייה, תוסיף כ-200 מיליוני ₪ למימון הענף ובסוף התהליך הגרעון השוטף של הענף צפוי כמעט להתאפס, זאת בהשוואה למצב היום, שבו כספי הגבייה מכסים רק כרבע מהתשלומים. שינוי זה חיוני כדי להבטיח את האופי הביטוחי של הענף ואת האיתנות הפיננסית שלו בטווח הארוך.



**לוח נספח א': שיעורי דמי ביטוח אבטלה, 1970-2008 (באחזים)**

שיעור מופחת			שיעור רגיל			שנה
שיעורי דמי ביטוח (מעביד)	שיעורי דמי ביטוח (עובד)	סה"כ שיעורי דמי ביטוח (עובד+ מעביד)	שיעורי דמי ביטוח (מעביד)	שיעורי דמי ביטוח (עובד)	סה"כ שיעורי דמי ביטוח (עובד+ מעביד)	
					2.10	1970
					3.00	1973-1971
					1.20	1977-1974
					0.90	1979-1978
					0.60	1981-1980
					0.30	1986-1982
					0.25	1989-1987
					0.22	1990
0.04	0.08	0.12	0.04	0.15	0.19	2002-1991
0.04	0.04	0.08	0.04	0.17	0.21	2005-2003
0.03	0.01	0.04	0.04	0.21	0.25	*2009-2006

\* החל מ-2006 שיעור מופחת משולם על החלק שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע. לפני כן 50%.

לוח נספח ב': תקופות האכשרה במדינות נבחרות

מדינה	תקופת אכשרה
אוסטריה	28 שבועות מתוך 12 חודשים שקדמו לאבטלה 156 שבועות מתוך 5 שנים שקדמו לאבטלה 312 שבועות מתוך 10 שנים שקדמו לאבטלה 468 שבועות מתוך 15 חודשים לאבטלה
בלגיה	312 יום מתוך 18 חודשים – עד גיל 36 468 יום מתוך 27 חודשים – בגילאים 36-50 624 יום מתוך 3 חודשים – בגילאים 50+
צרפת	6 חודשים מתוך 22 חודשים 12 חודשים מתוך 20 חודשים 16 חודשים מתוך 26 חודשים
איטליה	52 שבועות מתוך שנתיים 43 שבועות או 10 חודשים מתוך שנתיים – עובדי בניין
אוסטריה	20 שבועות אם צבר 28 שבועות מתוך שנה 30 שבועות אם צבר 156 שבועות מתוך 5 שנים 39 שבועות אם צבר 312 שבועות מוך 10 שנים 52 שבועות אם צבר 468 שבועות מתוך 15 שנים
צרפת	7 חודשים אם צבר 6 חודשי ביטוח מתוך 22 12 חודשים אם צבר 12 חודשי ביטוח מתוך 20 23 חודשים אם צבר 16 חודשי ביטוח מתוך 26
גרמניה	בין 6 ל-18 חודשים בהתאם לתקופת דמי ביטוח
ספרד	120 יום אם צבר 360 ימי ביטוח 720 יום אם צבר 2,160 ימי ביטוח

לוח נספח ג': נתוני אבטלה לשנים 1989 עד 2007, אומדן ל-2008 ותחזית ראשונית ל-2009

גרעון למימון ביטוח האבטלה במחירים שוטפים	תשלום ממוצע לחודש		תשלומי הענף, מיליוני ש"ח	תקבולי הענף	מקבלי דמי אבטלה		בלתי מועסקים		שנה		
	יתרה	בסוף השנה			למקבל דמי אבטלה	לבלתי מועסקים	כאחוז מבלתי מועסקים	מספרים		באלפים	אחוזים
		3,706	279	862	477	241	32.4	46,132	142.5	8.9	1989
		4,070	293	915	556	375	32.0	50,624	158.0	9.6	1990
		4,442	217	727	487	242	29.8	55,811	187.2	10.6	1991
		4,217	395	1,099	983	422	35.9	74,568	207.6	11.2	1992
		4,059	431	1,257	1,009	422	34.3	66,910	195.0	10.0	1993
		4,007	526	1,440	1,001	441	36.5	57,924	158.5	7.8	1994
		3,445	736	1,733	1,280	467	42.4	61,548	145.0	6.9	1995
		2,577	940	1,995	1,626	482	47.1	67,908	144.1	6.7	1996
		874	1,129	2,218	2,301	523	50.9	86,452	169.8	7.7	1997
-1,544	-1,676	1,203	2,445	2,814	396	49.2	95,926	195.0	8.5	1998	
-2,467	1,053	1,200	2,604	3,002	535	46.1	96,060	208.5	8.9	1999	
-2,556	170	1,178	2,721	3,023	467	43.3	92,596	213.8	8.8	2000	
-3,090	0	1,275	2,849	3,580	490	44.8	104,707	233.9	9.4	2001	
-3,113	0	1,151	3,112	3,624	502	37.0	97,052	262.4	10.3	2002	
-2,043	0	739	2,935	2,481	438	25.2	70,450	279.7	10.7	2003	
-1,778	0	650	3,093	2,166	389	21.0	58,350	277.7	10.4	2004	
-1,621	0	691	2,896	2,044	424	23.9	58,830	246.4	9.0	2005	
-1,573	0	711	2,999	2,013	440	23.7	55,941	236.0	8.4	2006	
-1,342	0	713	3,031	1,812	469	23.5	49,817	211.8	7.3	2007	
-1,342	0	847	3,362	1,896	554	25.2	47,000	186.4	6.3	2008	
-1,523	0	779	3,264	2,115	592	23.9	54,000	226.4	7.5	2009	