



המוסד לביטוח לאומי
מנהל המחקר והתכנון

13 נובמבר 2014
כ' חשון תשע"ה

מצוי זכויות בביטוח אבטלה

מאת

אסתר טולדנו ודניאל גוטליב

1. הקדמה

מסמך זה בודק את סוגיית מיצוי הזכות לדמי אבטלה. מובטל זכאי לדמי אבטלה, אם עבד בתור שכיר וצבר תקופת עבודה של 12 חודשים – לעובד חודשי ו-300 יום לעובד יומי - מתוך 18 חודשים שקדמו לתחילת אבטלתו.¹ מאז שנת 2003, שיעור המובטלים שקיבלו דמי אבטלה מסך המובטלים במשק נע בין 21% לבין 32%. הנותרים בין 68% לבין 79%, כוללים מובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה ומובטלים הזכאים לדמי אבטלה אך לא מיצו את זכאותם.

לוח 1: בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה, ממוצעים חודשיים, 2011-2003

שנה	בלתי מועסקים		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים מוחלטים (אלפים)	אחוז מכוח העבודה האזרחי	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים
2003	279.7	10.7	70,450	25.2
2004	277.7	10.4	58,350	21.0
2005	246.4	9.0	58,830	23.9
2006	236.0	8.4	55,941	23.7
2007	211.8	7.3	49,817	23.5
2008	180.0	6.1	48,045	26.7
2009	231.8	7.5	73,025	31.5
2010	208.9	6.6	58,634	28.1
2011	179.5	5.6	57,354	32.0

¹ זה היה מצב חוק ביטוח אבטלה בעת הבדיקה של שיעורי המיצוי. החל מאפריל 2013 החוק שונה כך שאין עוד הבחנה בין מובטל יומי לבין מובטל שעבד קודם לאבטלה בשכר חודשי.

נייר זה מציג את תמצית התוצאות בתחום האבטלה של עבודה רחבה יותר, שכוללת קצבאות נוספות ונעשתה במסגרת שיתוף פעולה של מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי עם חוקרים מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, אשר טרם פורסמה.

2. האוכלוסייה הפוטנציאלית למיצוי ואי-מיצוי זכויות באבטלה

בשלב ראשון האמידה נעשתה באמצעות קבצים מנהליים של המוסד לביטוח לאומי (קבצי שכר, בריאות ודמי אבטלה). האמידה לפי שיטה זו נעשתה מספר פעמים. בפעם הראשונה היא נעשתה בשנת 2008 על קובץ שכר של 2006, בפעם השנייה על קובץ שכר של 2008 ובפעם השלישית על קובץ שכר של 2010: מקובץ השכר, הכולל את כלל השכירים בישראל, נופו כל מי שעבדו 12 חודשים במהלך שנת 2010 (דהיינו לא היו באבטלה). מהנותרים אותרו כל השכירים בגילאי 20-60, שהופיעו בקובץ שכר 2009 והופיעו לכל היותר 11 חודשים ב-2010 (או לא הופיעו בו כלל), וצברו 12 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים שקדמו לאבטלה. קבוצה זו כוללת את הזכאים הפוטנציאליים לקבלת דמי אבטלה על פי תנאי הזכאות הרלוונטיים לשנה הנחקרת. מהקובץ שנוצר, הופחתו כל אלה שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה, כלומר שקבלו דמי אבטלה בפועל או לחילופין הגישו תביעה לדמי אבטלה שנדחתה.

לוח 2.1: זכאים פוטנציאליים לדמי אבטלה לפי מאפיינים שונים, 2006-2010 (מספרים מוחלטים)

אוקטובר - דצמבר 2010	שנת 2008	שנת 2006	מאפיינים
254,910	659,216	637,225	זכאים פוטנציאליים – גולמי
75,525	119,706	147,650	קבלו גמלה השוללת זכות לדמי אבטלה-סה"כ
49,169	72,545	77,909	קבלו דמי לידה
10,558	18,108	31,270	קבלו הבטחת הכנסה
9,192	13,736	26,128	קבלו גמלת נפגעי עבודה
6,606	15,317	12,343	קבלו גמלת נכות
179,385	539,510	489,575	אוכלוסייה פוטנציאלית לדמי אבטלה
64,161	166,034	141,772	קיבלו דמי אבטלה או תביעתם נדחתה
57,301	19,415	7,954	קיבלו דמי אבטלה
6,860	146,619	133,818	נדחה תביעה לדמי אבטלה
115,224	373,476	347,803	לא מיצו זכאותם לכאורה

לוח 2.2: זכאים פוטנציאליים לדמי אבטלה – מקבלי דמי אבטלה, נדחים ואחרים, 2006-2010, %

אוקטובר - דצמבר 2010	שנת 2008	שנת 2006	מאפיינים
100%	100%	100%	אוכלוסייה פוטנציאלית לדמי אבטלה
36%	31%	29%	קיבלו דמי אבטלה או תביעתם נדחתה
64%	69%	71%	לא מיצו זכאותם <u>לכאורה</u>

לפי שיטה זו מתקבל כי שיעור המיצוי הוודאי עולה לאורך זמן ונע בין 29% ב-2006 לבין 36% ברבעון האחרון של 2010. לגבי יתר המקרים לא ברור בשלב זה אם הם מיצו או לא מיצו זכאותם. אי הוודאות נובעת מכך שבקבצים המינהליים חסר מידע רלוונטי כדי לקבוע בוודאות האם הפרט זכאי לקצבת אבטלה או לא. כך למשל יש צורך במידע מסוגים שונים כמו למשל סוג המשרה (יומית או חודשית), מצב של פיטורין או התפטרות, סיבה להיעדרות מעבודה שאינה קשורה באבטלה כגון פסק זמן מעבודה, לימודים, נסיעה לחו"ל, מעבר דירה וכו'.

3. הממצאים

כדי לבחון את מידת המיצוי של קצבת האבטלה יש צורך לברר מידע מסוג זה שכאמור לא נמצא בקבצים המינהליים של הביטוח הלאומי. לכן חיוני לבצע סקר במטרה להשלים את המידע החסר. חשוב ששלב זה יהיה סמוך ככל שניתן לתקופה שלגביה קיים המידע המינהלי האחרון המעודכן. זאת מאחר שקשה למבוטח לזכור מידע מפורט לגבי אירוע שקרה לפני זמן רב מדי.

בשנת 2012 ביצענו דגימה מקרית של המובטלים הפוטנציאליים (64%) כאשר האוכלוסייה והדגימה התייחסו רק למי שברבעון האחרון של 2010 לא עבד במשך לפחות חודש אחד ושעבד לפחות חודש אחד ב-9 החודשים הראשונים של שנת 2010. זאת כדי לצמצם ככל הניתן את הסיכון לשיכחה לגבי פרטי האירוע בעת ביצוע הראיון. השאלון לסקר כלל את השאלות הרלוונטיות לקביעת זכאות (ר' נספח)².

מתוך המובטלים הפוטנציאליים מהקבצים המנהליים שלגביהם קיימת אי-וודאות לגבי מידת המיצוי של זכאותם נדגמו 2,000 מובטלים פוטנציאליים. 1,071 (54%) מתוכם ענו לשאלון, 750 (37%) לא אותרו למרות השקעת מאמצים ניכרים לאיתורם והיתר - 179 (9%) סרבו לענות.

תוצאות הסקר העלו שלגבי 15% מהמדגם לא הייתה תקופת אי-עבודה, דהיינו הם הצהירו שעבדו במשך כל התקופה הנבדקת. יש לנכות שיעור זה מהפוטנציאל, שכן הם לא היו מובטלים ולכן לא יכולים להיות זכאים לדמי אבטלה.

הלוח להלן מתאר את האוכלוסייה והתוצאות לאחר ביצוע הסקר.

² החשיבות לקצר ככל שניתן את חלון ההזדמנות לביצוע הסקר נוצרת עקב הפיגור של כשנה וחצי בקבלת קובץ השכר של רשות המיסים.

לוח 3: תיקון הפוטנציאל בעקבות תוצאות הסקר

האוכלוסייה	מדגם		
	179,385		פוטנציאל התחלתי
	64,161		ממצים בוודאות
	115,224	100%	לא ממצים לכאורה
	98,441	85%	לא ממצים לכאורה מתוקן
		15%	אותרו בסקר ונמצאו עובדים
100%	162,602		פוטנציאל התחלתי מתוקן
39.5%	64,161		ממצים בוודאות
60.5%	98,441		לא ממצים לכאורה
	8,466	8.6%	לא ממצים מתוך הלא-ממצים לכאורה מתוקן
	89,975	91.4%	ממצים מתוך הלא-ממצים לכאורה מתוקן
	154,136		סה"כ ממצים
	94.8%		שיעור הממצים הסופי
	5.2%		שיעור הלא-ממצים הסופי

לסיכום נמצא כי לאחר התחשבות בתשובות לשאלות בסקר, שיעור האי-מצוי היה 8.6%. משמעות הדבר היא ש-91.4 אחוזים מפוטנציאל הלא-וודאי, דהיינו מה-60.5% בלוח 3 גם הם מיצו זכאותם לקצבת אבטלה. לפיכך שיעור המיצוי מגיע ל-94.8% והאי-מיצוי מסתכם אפוא ב-5.2% בלבד. חישוב שיעור המיצוי:

$$0.395 + (1 - 0.086) * 0.605 = 94.8\%$$

נספח

ריכוז תוצאות הסקר

האם בשנת 2010 היו חודשים שבהם לא עבדת?

אחוזים	מספרים	סה"כ
100.0	1,071	
66.6	713	כן
23.3	250	לא, עבדתי ברצף כל השנה
9.4	101	לא זוכר
0.7	7	אחר (עצמאי, בצבא, לאחר צבא.....)

מה הסיבה שלא עבדת ברצף במהלך שנת 2010

אחוזים	מספרים	סה"כ
100.0	713	
2.9	21	החוזה הסתיים
11.6	83	המעסיק פיטר אותי
15.4	110	התפטרתי
8.6	61	הייתי חולה
11.8	84	טסתי לחו"ל
22.0	157	סטודנט
3.2	23	חופשה אחרי לידה
4.1	29	שנת שבתון, לא עבדתי כלל
1.4	10	עצמאי
		חופשה כמורה,
		מעבר דירה,
		נישואין, בין 2
6.5	46	עבודות)
0.7	5	עבודה זמנית
4.6	33	לא זוכר ולא ידוע
7.2	51	אחר

האם הגשת תביעה לדמי אבטלה?				
אלה שענו: החוזה הסתיים או פוטר				
14.6	104			סה"כ
2.2	16			כן
0.7	5			לא, כי ידעתי שלא מגיע לי
5.3	38			לא
6.3	45			לא, כי חשבתי שלא מגיע לי
אלה שענו: החוזה הסתיים או פוטר או התפטר				
30.0	214			סה"כ
3.6	26			כן
1.3	9			לא, כי ידעתי שלא מגיע לי
11.5	82			לא
13.6	97			לא, כי חשבתי שלא מגיע לי
מספר שעות עבודה היו לך בשבוע:				
אלה שפוטרו ולא הגישו תביעה לדמי אבטלה				
11.6	83			סה"כ
3.1	22			עד 30 שעות
8.6	61			יותר מ-30 שעות
אלה שפוטרו או התפטרו ולא הגישו תביעה לדמי אבטלה				
25.1	179			סה"כ
4.3	31			עד 30 שעות
20.8	148			יותר מ-30 שעות

נגדיר כקבוצה לא ממצה את זכויותיה כמקרים שפוטרו, החוזה הסתיים, התפטר אי-מיצוי א

				אי מצוי
				אלה שפוטרו
8.6	61			סה"כ
1.0	7			אי מצוי מרצון
7.6	54			אחר
				אלה שפוטרו או התפטרו
20.8	148			סה"כ
2.0	14			אי מצוי מרצון
18.8	134			אחר

חלק א': שאלות מיצוי

בחלק הראשון של השאלון אשאל אותך מספר שאלות הקשורות למצבך התעסוקתי בשנת 2010

1. האם בשנת 2010 היו חודשים שבהם לא עבדת? (חובה להקריא את התשובות לנשאל)

1. כן, היו חודשים שבהם לא עבדתי **(עבור לשאלה 3)**
2. לא, - עבדתי ברצף כל השנה
3. לא זוכר
4. אחר, פרט: _____

2. האם במהלך שנת 2010 קיבלת שכר עבור כל 12 חודשי עבודה?

1. כן **(עבור לשאלה 11)**
2. לא, מדוע פרט: _____

3. כמה חודשים לא עבדת במהלך שנת 2010?

1. חודש אחד
2. חודשיים
3. 3 חודשים
4. 4 חודשים
5. 5 חודשים
6. 6 חודשים ויותר, פרט _____

4. באילו חודשים לא עבדת באותה השנה?

1. ינואר
2. פברואר
3. מרץ
4. אפריל
5. מאי
6. יוני
7. יולי
8. אוגוסט
9. ספטמבר
10. אוקטובר
11. נובמבר
12. דצמבר

5. מה הסיבה לכך שלא עבדת ברצף במהלך שנת 2010?

- 1. החוזה הסתיים
- 2. המעסיק פיטר אותי/הפסיק את עבודתי
- 3. התפטרתי
- 4. הייתי חולה
- 5. טסתי לחו"ל
- 6. אחר, פרט _____

6. איזה סוג משרה הייתה לך בחודשים בהם עבדת ב-2010?

- 1. משרה יומית או משרה לפי שעות, כלומר קיבלתי שכר על בסיס הימים או השעות שעבדתי
- 2. משרה חודשית, כלומר קיבלתי שכר גלובלי

7. מספר שעות העבודה בשבוע שהיו לך בדרך כלל:

- 1. 1-7
- 2. 8-14
- 3. 15-21
- 4. 22-29
- 5. 30-34
- 6. 35-40
- 7. 41 ויותר
- 8. לא זוכר

8. מספר ימים בשבוע בהם עבדת בדרך כלל:

- 1. יום אחד בשבוע
- 2. יומיים בשבוע
- 3. 3 ימים בשבוע
- 4. 4 ימים
- 5. 5 ימים
- 6. 6 ימים ויותר
- 7. לא זוכר

9. האם הגשת תביעה לדמי אבטלה עבור החודשים שבהם לא עבדת בשנת 2010?

- 1. כן
- 2. לא

10. מדוע לא הגשת תביעה לדמי אבטלה עבור החודשים שבהם לא עבדת בשנת 2010?

1. חשבתי שאני לא זכאי
 2. ידעתי שאני זכאי אבל:
1. הבנתי שזה ידרוש ממני להגיע ללשכת התעסוקה
 2. לא יכולתי להשיג טופס המאשר שפוטרתני
 3. אני לא אוהב להתעסק עם משרדי ממשלה
 4. לא אהבתי למלא טפסים
 5. התקשיתי לאסוף את כל המידע והאישורים שביטוח לאומי דרש ממני
 6. הבנתי שגם ככה גובה הקצבה עומד להיות נמוך
 7. הבנתי שגם ככה משך התקופה של קבלת הקצבה יהיה קצר
 8. הבנתי שזה ידרוש ממני לספק מידע אישי
 9. כי מדובר בתהליך ארוך עד שמקבלים בפועל את הקצבה
 10. ידעתי כי בכל מקרה אני עומד להתחיל עבודה חדשה
 11. אחר, פרט: _____

חלק ב'

11. דת

1. יהודי
 2. מוסלמי
 3. נוצרי
 4. דרוזי
 5. אחר, פרט:

12. מידת הדתיות

1. חרדי
 2. דתי
 3. מסורתי
 4. חילוני

13. השכלה

1. חטיבת ביניים או פחות
 2. תיכונית חלקית
 3. תיכונית מלאה
 4. על תיכונית
 5. אקדמאית