



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון  
ירושלים, תשרי התשע"ה, אוקטובר 2014



## רציפות בתקופת תשלום דמי אבטלה

אסתר טולידנו

מחקרים לדיון 117







המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

## רציפות בתקופת תשלום דמי אבטלה

אסתר טולידנו

**מחקרים 117**

ירושלים, תשרי התשע"ה, אוקטובר 2014

[www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)



## פתח דבר

חוק ביטוח אבטלה עבר שינויים רבים ב-40 שנות קיומו. החוק במתכונתו הנוכחית נדיב הרבה פחות למובטלים ממה שהיה החוק המקורי. בהשוואה למדינות ה-OECD ישראל נמצאת בתחתית הסולם בזכויות המובטלים בביטוח אבטלה. מחקר זה בודק האם אפשר לשלב בחוק הקיים תמריצים לחזרה מהירה לשוק העבודה. מתן חלק מדמי אבטלה כמענק חד-פעמי, למשל, יכול להוות תמריץ למובטל לצמצם את ימי חיפוש העבודה.

המחקר מציג לראשונה תמונת מצב של התנהגות המובטל בתקופת קבלת דמי אבטלה – באיזו מידה הוא מנסה לעבוד עבודה שונים עד שהוא מוצא עבודה יציבה יותר.

הדוח הוכן בידי אסתר טולדינו.

תודה למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית, לנירה עמיר על ההדפסה, ולשרה גרגיי וחיה רבין על הסיוע בהפקת הפרסום.

תודה גם לנועם זוסמן מבנק ישראל ולאופיר פינטו מביטוח לאומי על הערותיהם המועילות.

ד"ר דניאל גוטליב  
סמנכ"ל מחקר ותכנון



## תמצית

המחקר עוקב אחר התנהגות המובטלים במשך תקופת קבלת דמי אבטלה – האם הם מקבלים דמי אבטלה ברציפות או עם הפסקות, ובדק האם יש הבדלים בהתנהגות זו לפי מאפייני המובטל.

תקופת קבלת דמי אבטלה מיועדת לחיפוש עבודה, ולכן יש להניח כי ברוב המקרים הסיבה ליציאה ולחזרה ממעגל מקבלי דמי אבטלה היא מציאת עבודה שכנראה התגלתה כלא מתאימה.

הממצאים המרכזיים הם :

- רק ל-10% ממקבלי דמי אבטלה יש הפסקות בתקופת התשלום.
- שיעור מקבלי דמי אבטלה שלהם יש הפסקות גבוה יותר דווקא בקרב מי שלא מיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה מאשר בקרב אלה שמיצו את מלוא זכאותם.

משמעות הדבר היא שהמובטלים שאינם ממצים את מלוא הזכאות הם השכבה החזקה יותר בשוק העבודה לעומת אלה שממצים, משום שהם מקבלים הצעות עבודה שאינן מתאימות להם ואז חוזרים לקבל דמי אבטלה. העובדה שהם לא מיצו את מלוא זכאותם מצביעה על כך שבסופו של דבר הם חזרו מהר יחסית לשוק העבודה כמועסקים במשרה יציבה יותר לעומת אלה שמיצו את מלוא הזכאות והתקשו למצוא עבודה.





## תוכן העניינים

### עמוד

1	מבוא
2	אוכלוסיית המחקר
6	הממצאים
6	סטטיסטיקה תיאורית
8	תוצאות האמידה
12	סיכום



## מבוא

דמי אבטלה משולמים למובטל שהיה מועסק 12 חודשים לפחות. תקופת התשלום נקבעת על-פי הגיל והמצב המשפחתי, וגובה התשלום<sup>1</sup> – על-פי השכר ערב האבטלה והוא אינו משתנה במהלך כל התקופה המרבית. תשלום חלק מדמי אבטלה כמענק חד פעמי יכול להוות תמריץ ליציאה מהירה לעבודה<sup>2</sup>.

מטרת המחקר היא לעקוב אחר התנהגות המובטלים במשך תקופת קבלת דמי אבטלה – האם הם מקבלים דמי אבטלה ברציפות או עם הפסקות (הפסקה תוגדר כאי תשלום למשך חודש אחד לפחות וחזרה לדמי אבטלה) והאם יש הבדלים בהתנהגות זו לפי מאפייני המובטל.

מובטל יכול למצות את מלוא זכאותו למשך שנה. התקופה המרבית הארוכה ביותר אינה עולה על תשעה חודשים, ולכן כל מובטל יכול לצבור ימי אבטלה גם לא ברציפות – כלומר לצאת ממעגל המקבלים ולחזור אליו.

תקופת קבלת דמי אבטלה מיועדת לחיפוש עבודה, ולכן יש להניח כי ברוב המקרים הסיבה ליציאה וחזרה ממעגל המקבלים היא מציאת עבודה שכנראה התגלתה כלא מתאימה.

המעקב במחקר זה נעשה על מקבלי דמי אבטלה שהתחילו את אבטלתם בשנים 2009-2012. לא נעשה מעקב אחר נשים שקיבלו דמי לידה ודמי אבטלה באותה שנה.

הממצאים המרכזיים הם :

- רק ל-10% ממקבלי דמי אבטלה יש הפסקות בתקופת התשלום.
- שיעור מקבלי דמי אבטלה שלהם יש הפסקות גבוה יותר דווקא בקרב מי שלא מיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה מאשר בקרב אלה שמיצו את מלוא זכאותם.

משמעות הדבר היא שהמובטלים שאינם ממצים את מלוא זכאותם הם השכבה החזקה יותר בשוק העבודה לעומת אלה שממצים, משום שהם מקבלים הצעות עבודה שאינן מתאימות להם ואז חוזרים לקבל דמי אבטלה. העובדה שהם לא מיצו את מלוא הזכאות מצביעה על כך שבסופו של דבר הם חזרו מהר יחסית לשוק העבודה כמועסקים במשרה יציבה יותר לעומת אלה שמיצו את מלוא הזכאות והתקשו למצוא עבודה.

<sup>1</sup> מובטל זכאי לדמי אבטלה אם צבר תקופת עבודה של 12 מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה. תקופת התשלום תלויה בגיל ובמצב המשפחתי של המובטל:  
- 50 יום : למי שלא מלאו לו 25 והוא עם שני תלויים לכל היותר.  
- 67 יום : לבני 25-28 עם שני תלויים לכל היותר.  
- 100 יום : לבני 28-35 עם שני תלויים לכל היותר.  
- 138 יום : לבני עד 35 עם שלושה תלויים ולבני 35-45 עם שני תלויים לכל היותר.  
- 175 יום : לבני 35-45 עם שלושה תלויים ולבני 45 ויותר.

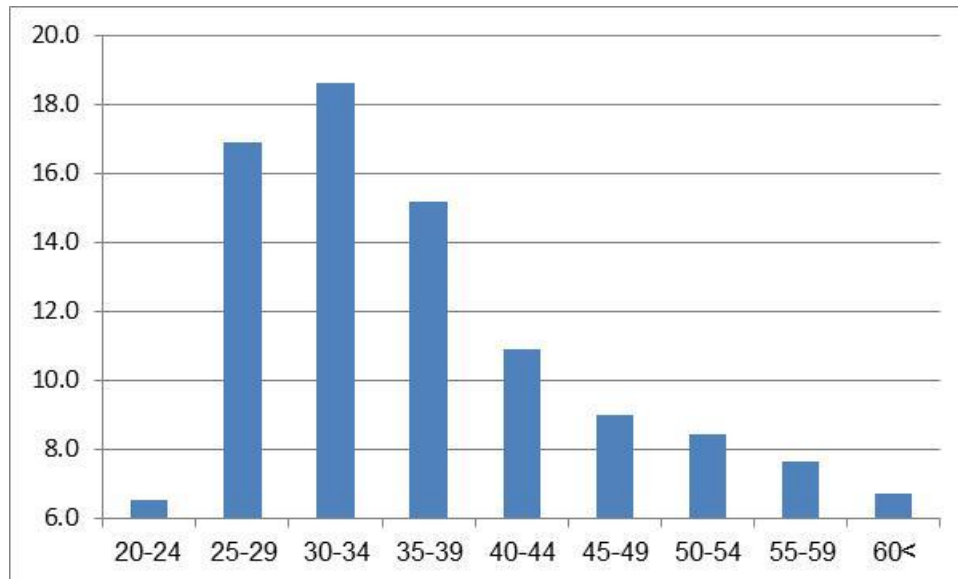
<sup>2</sup> תמיר יי ויניב ג' (1984). **דמי אבטלה כמענק חד פעמי**, מחקר מס' 32. המוסד לביטוח לאומי.

## אוכלוסיית המחקר

כחצי מיליון מובטלים התחילו לקבל דמי אבטלה בשנים 2009-2012 (מי שיש לו שתי התחלות אבטלה, כלומר נקבעה לו פעמיים זכאות, נספר פעמיים). שיעורן של הנשים גבוה קצת יותר מהגברים – כ-53%. 12% הם ערבים. שליש מהמובטלים בני 30-39 ועוד שליש בני 45 ויותר. כמעט 2/3 מהמובטלים זכאים לתקופה מרבית של 138 יום או יותר, ורק 15% זכאים לתקופות קצרות של 50 ו-67 יום. התפלגות לפי מספר חודשי עבודה בחמש השנים שקדמו לאבטלה מצביעה על כך שיותר ממחצית המקבלים עבדו כמעט את מלוא השנים ורק 10% עבדו פרק זמן מינימלי הנדרש לזכאות לדמי אבטלה.

תרשים 1:

שיעור המובטלים מהסך הכל, לפי גיל

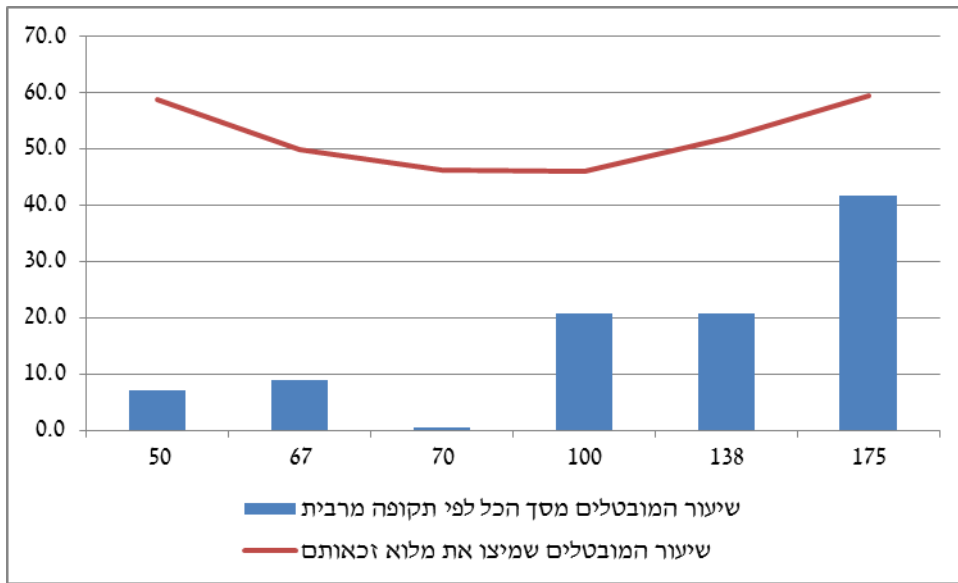


כ-54% מהמובטלים מיצו את מלוא זכאותם (מיצוי של 95% ויותר מהתקופה המרבית הוגדר כמיצוי מלא). בקרב הזכאים לתקופה מרבית של 50 או 175 יום, שיעור הממצים כ-60%. הסיבה לשיעור הגבוה בקרב הזכאים ל-50 ימים היא תקופת הזכאות הקצרה לצעירים עד גיל 25, ובקרב הזכאים ל-175 יום הסיבה היא הגיל המתקדם: מובטלים אלה מתקשים למצוא עבודה וחלקם אף מתייאשים ויוצאים משוק העבודה לאחר מיצוי מלא.

63% מהערבים מיצו את מלוא זכאותם לעומת 53% מן היהודים. שיעור הממצים גדל עם מספר חודשי עבודה בחמש השנים שקדמו לאבטלה. מהתפלגות לפי מחוז מגורים עולה שבתל אביב שיעור המיצוי הוא הנמוך ביותר ובצפון ובחיפה גבוה למדי.

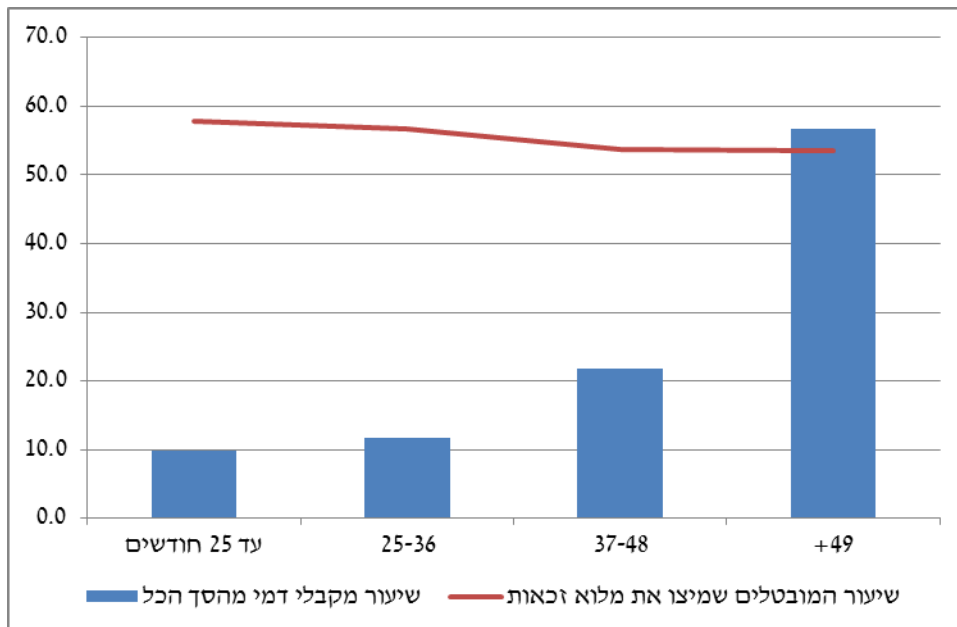
תרשים 2 :

שיעור מקבלי דמי אבטלה ושיעור הממציים את מלוא זכאותם, לפי תקופה מרבית



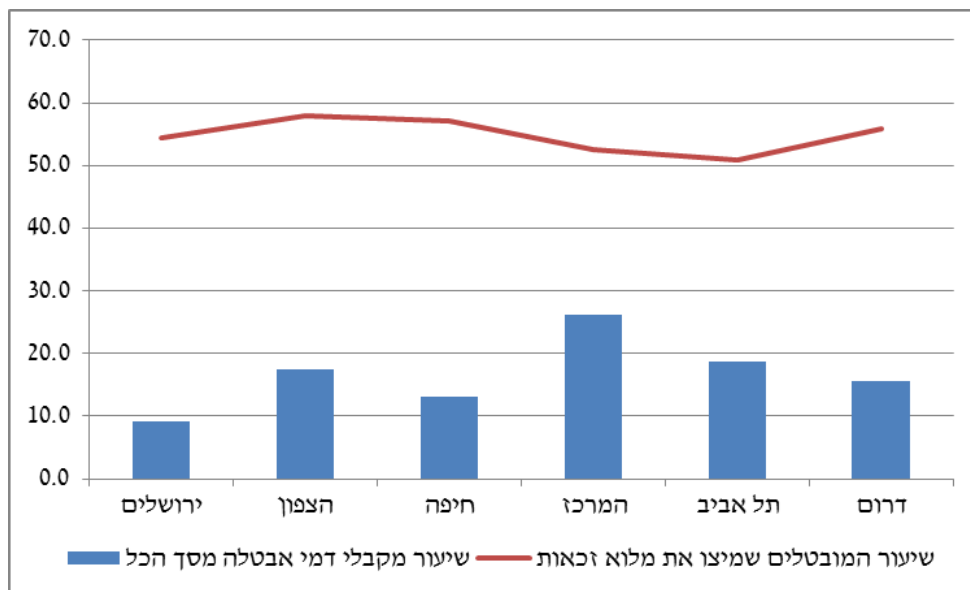
תרשים 3 :

שיעור מקבלי דמי אבטלה ושיעור הממציים את מלוא זכאותם, לפי מספר חודשי עבודה בחמש השנים שקדמו לאבטלה



תרשים 4 :

שיעור מקבלי דמי אבטלה ושיעור הממצים, לפי מחוז מגורים



לוח 1 : מקבלי דמי אבטלה לפי שנת תחילת האבטלה, מין ומיצוי מלוא הזכאות, (מספרים מוחלטים ואחוזים)

לא מיצו את מלוא זכאותם (אחוזים)	מיצו את מלוא זכאותם (אחוזים)	סך הכל (מספרים)	שנץ תחילת האבטלה
<b>סך הכל</b>			
45.7	54.3	543,983	סך הכל
47.6	52.4	159,591	2009
49.5	50.5	123,143	2010
42.5	57.5	121,383	2011
43.2	56.8	139,866	2012
<b>גברים</b>			
46.6	53.4	257,166	סך הכל
47.8	52.2	79,187	2009
50.6	49.4	56,783	2010
44.2	55.8	57,069	2011
43.7	56.3	64,127	2012
<b>נשים</b>			
45.0	55.0	286,817	סך הכל
47.3	52.7	80,404	2009
48.5	51.5	66,360	2010
41.0	59.0	64,314	2011
42.7	57.3	75,739	2012

לוח 2 : מקבלי דמי אבטלה לפי תקופה מרבית, מין ומיצוי מלוא הזכאות (אחוזים)

לא מיצו את מלוא זכאותם	מיצו את מלוא זכאותם	סך הכל	תקופה מרבית (ימים)
סך הכל			
45.7	54.3	100.0	סך הכל
41.1	58.9	7.3	50
50.0	50.0	8.9	67
53.6	46.4	0.4	70
53.8	46.2	20.8	100
48.0	52.0	20.8	138
40.4	59.6	41.8	175
גברים			
46.6	53.4	100.0	סך הכל
40.9	59.1	6.0	50
52.8	47.2	7.9	67
54.3	45.7	0.5	70
56.8	43.2	20.1	100
50.1	49.9	19.4	138
40.2	59.8	46.0	175
נשים			
45.0	55.0	100.0	סך הכל
41.2	58.8	8.4	50
48.0	52.0	9.8	67
52.8	47.2	0.4	70
51.3	48.7	21.4	100
46.4	53.6	22.1	138
40.5	59.5	38.0	175

## הממצאים

### סטטיסטיקה תיאורית

כ-90% מן הזכאים מקבלים דמי אבטלה לתקופה רצופה, רק כ-10% מפסיקים וחוזרים לקבל באותה שנת אבטלה (ל-9.8% בהם יש הפסקה אחת). אין הבדלים מובהקים בין השנים בשיעורים אלה.

כ-37% מן ההפסקות היו של חודש אחד ועוד כ-30% של חודשיים ושלושה חודשים. ליתר – כ-33% – ההפסקות נמשכו ארבעה חודשים ויותר.

לוח 3: מספר חודשי ההפסקה (מספרים מוחלטים ואחוזים)

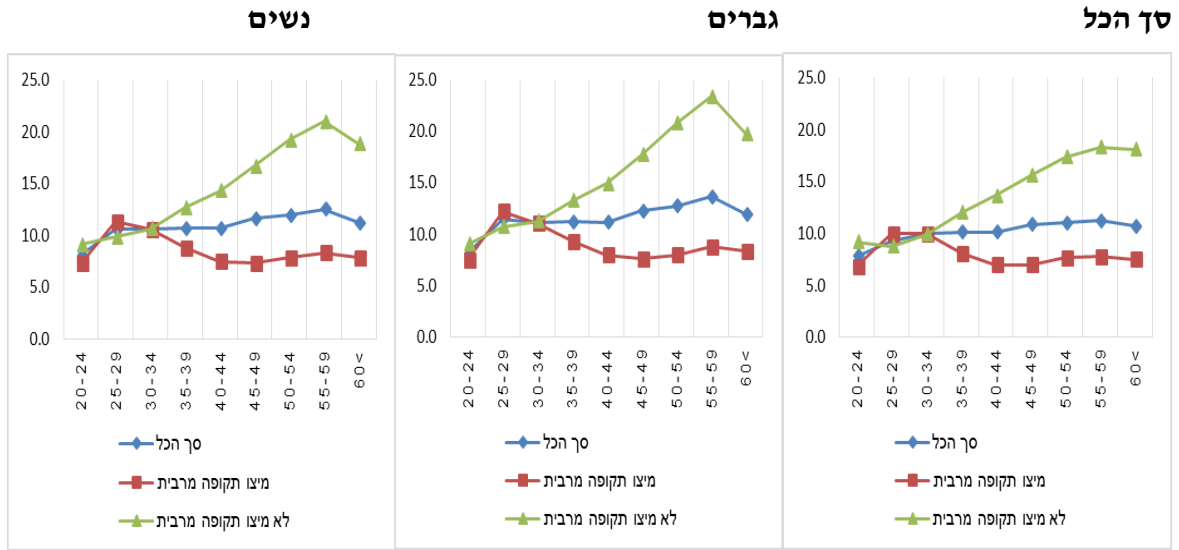
מספר חודשי ההפסקה	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכל	63,349	100.0
1	23,754	37.5
2	11,070	17.5
3	7,933	12.5
4	5,217	8.2
+5	15,375	24.3

השוואה בין המובטלים שמיצו את מלוא זכאותם לבין המובטלים האחרים מצביעה על כך ששיעור המובטלים שיש להם הפסקות גבוה יותר דווקא בקרב מי שלא מיצו את מלוא זכאותם – 13% לעומת 9% בקרב הממצים. משמעות הדבר היא שהמובטלים שאינם ממצים את מלוא זכאותם הם השכבה החזקה יותר בשוק העבודה לעומת אלה שממצים, משום שהם מקבלים הצעות עבודה שאינן מתאימות להם ואז חוזרים לקבל דמי אבטלה. אי-מיצוי מלוא הזכאות מצביע על כך שבסופו של דבר הם חזרו מהר למדי לשוק העבודה כמועסקים.



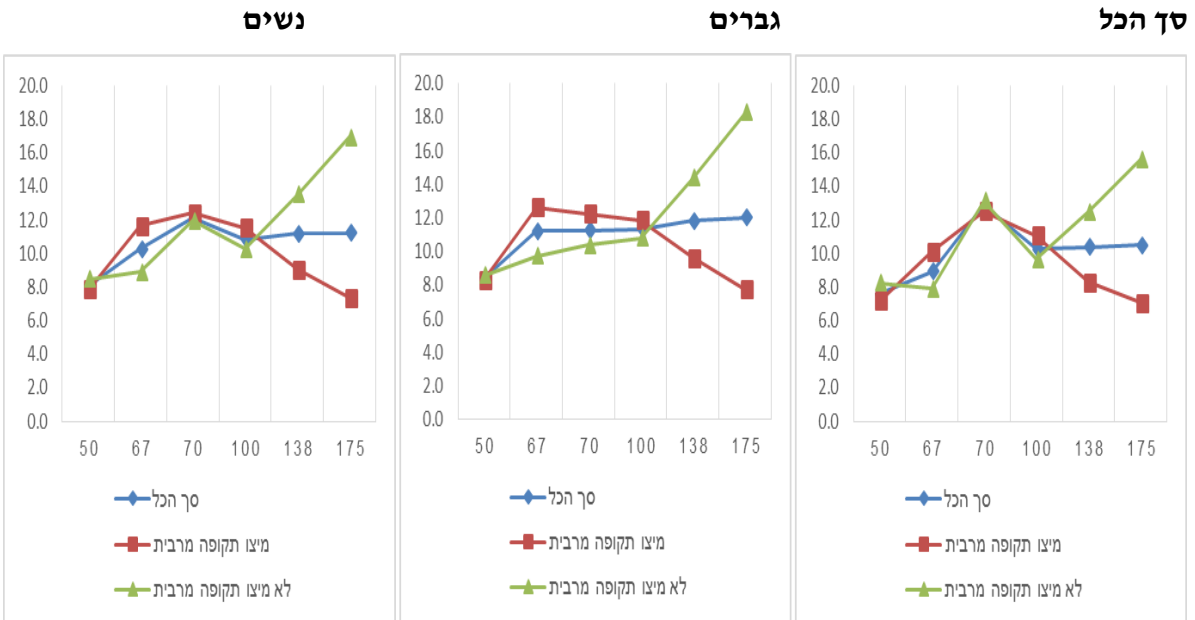
תרשים 5 :

שיעור המובטלים עם הפסקות, לפי גיל ומין



תרשים 6 :

שיעור המובטלים עם הפסקות, לפי תקופה מרבית ומין



הפער בשיעור המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בפעמיים ויותר בין המובטלים הממציים לעומת האחרים, גדל עם הגיל והתקופה המרבית: בגילים עד 35, שבהם תקופת הזכאות המרבית בדרך כלל קצרה (50, 67 ו-100 יום), הפער בין מי שמיצו את זכאותם למי שלא מיצו הוא כמעט אפסי. בגילים המבוגרים, שבהם תקופת הזכאות ארוכה יותר (138 או 175 יום), הפער בין שתי הקבוצות הוא 130% לטובת הלא הממציים.

### תוצאות האמידה

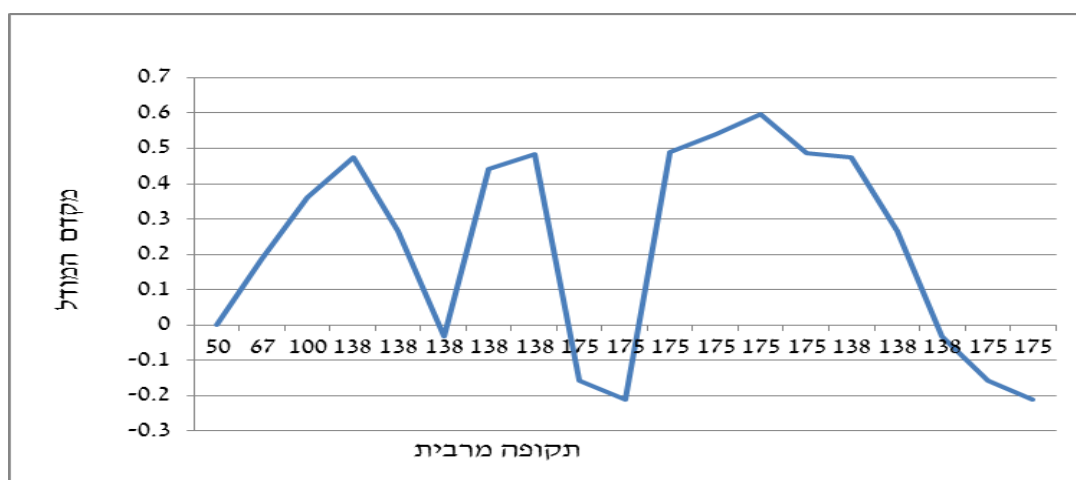
בסעיף זה מוצגות תוצאות אמידה מסוג logit של ההסתברות להפסקות בתשלום דמי אבטלה במהלך השנה שמתחילת הזכאות. המשתנה המסביר העיקרי הוא מיצוי מלוא הזכאות, והמשתנים המסבירים הנוספים הם שנת תחילת האבטלה, מין, גיל, לאום, מספר חודשי עבודה בתקופה שקדמה לאבטלה, גובה דמי האבטלה ומחוז מגורים.

אכן, גם בניכוי השפעת המשתנים האחרים, למיצוי מלוא הזכאות יש השפעה מובהקת וחזקה עם השונות המוסברת הגבוהה ביותר, על ההסתברות להפסיק זמנית את קבלת דמי אבטלה: הסיכוי להפסקה זמנית בין שתי הקבוצות לטובת הלא ממציים הוא יותר מכפול.

בין הגיל לתקופה המרבית יש מתאם גבוה, לכן קשה לנבא את השפעת הגיל בניכוי יתר המשתנים. בתרשים 7 מוצגים מקדמים של תקופה מרבית תוך התייחסות לגיל ולמספר התלויים במובטל. מהתרשים אי אפשר ללמוד על דפוס ברור של קשר בין התקופה המרבית לבין הסיכוי להפסיק זמנית את קבלת דמי אבטלה.

תרשים 7:

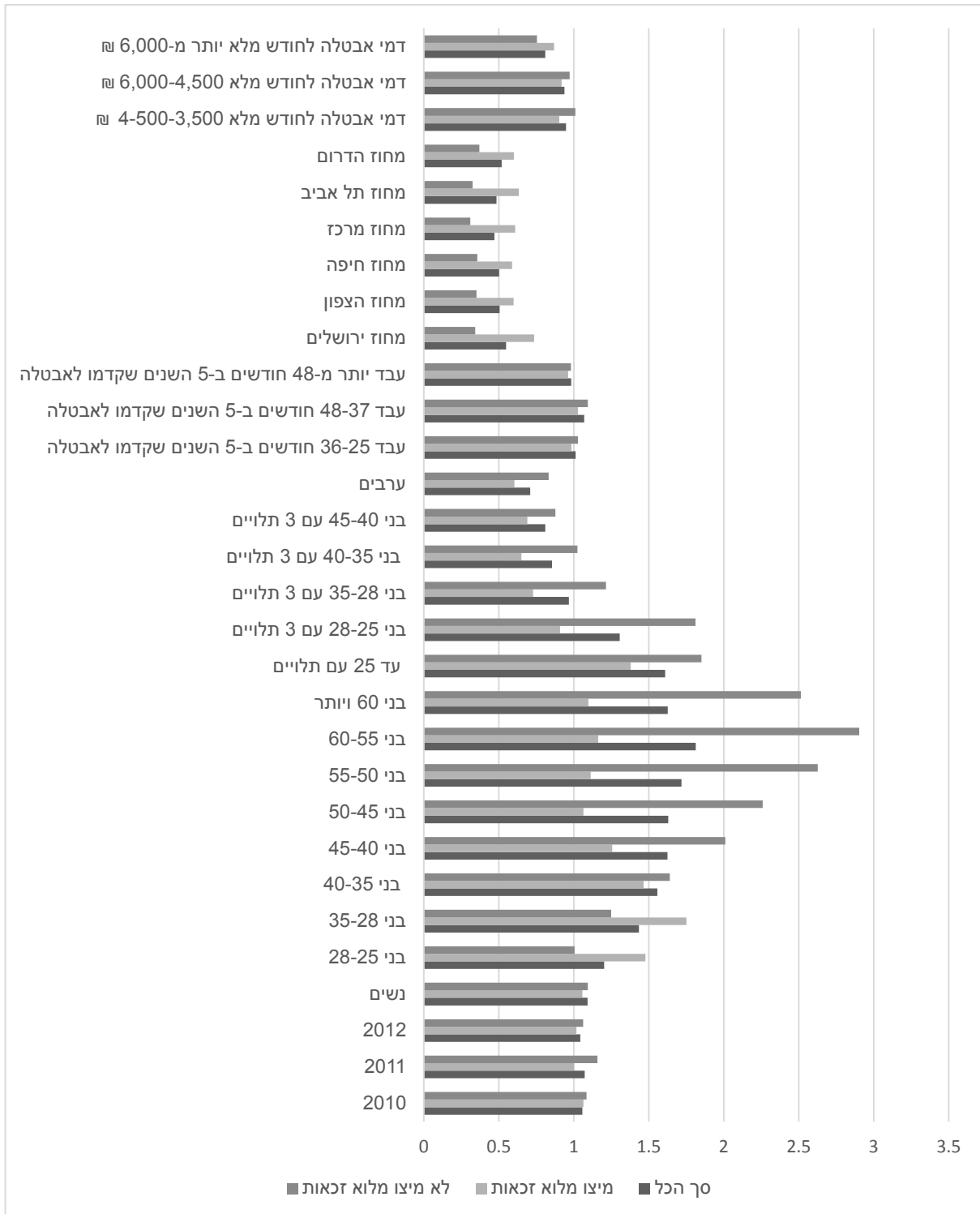
מקדמים של המודל לקבוצות גיל



בתרשים 8 מוצגים יחסי הסיכוי (odds ratio) של כל המשתנים לשלושה מודלים: מודל של סך כל האוכלוסייה, מודל של מי שמיצו את מלוא זכאותם ומודל של מי שלא מיצו את מלוא זכאותם.

תרשים 8:

**יחס הסיכוי (odds ratio) של המשתנים במודלים:**  
**סך הכל, מי שמיצו את מלוא זכאותם ומי שלא מיצו**



לוח 9 : השפעת משתנים שונים על ההסתברות לצאת ממקבלי דמי אבטלה  
ולחזור באותה שנת אבטלה

Analysis of Maximum Likelihood Estimates					
Pr > ChiSq	Wald Chi-Square	Standard Error	Estimate	DF	Parameter
0.0052	7.8075	0.5555	-1.5521	1	Intercept
<.0001	21.0381	0.0121	0.0554	1	שנת 2010
<.0001	32.1454	0.0122	0.0691	1	שנת 2011
0.0004	12.3887	0.0119	0.0419	1	שנת 2012
<.0001	85.3347	0.00945	0.0873	1	נשים
<.0001	2820.2573	0.00886	-0.4704	1	מיצוי מלוא הזכאות
<.0001	51.1575	0.0258	0.1846	1	28-25
<.0001	233.9246	0.0236	0.3612	1	35-28
<.0001	294.2171	0.0258	0.4429	1	40-35
<.0001	308.6652	0.0276	0.4848	1	45-40
<.0001	363.6656	0.0256	0.4885	1	50-45
<.0001	441.3094	0.0257	0.5409	1	55-50
<.0001	529.3194	0.0259	0.5957	1	60-55
<.0001	326.8	0.0269	0.4864	1	יותר מ-60
0.0001	14.6788	0.1242	0.4759	1	עד 25 עם תלויים
<.0001	27.3022	0.0512	0.2673	1	28-25 עם 3 תלויים
0.1415	2.1611	0.022	-0.0323	1	35-28 עם 3 תלויים
<.0001	43.8189	0.0236	-0.1565	1	40-35 עם 3 תלויים
<.0001	60.9491	0.0271	-0.2114	1	45-40 עם 3 תלויים
<.0001	417.5404	0.0168	-0.343	1	ערבים
0.554	0.3502	0.0196	0.0116	1	עבד 25-36 חודשים ב-5 השנים שקדמו לאבטלה
0.0001	14.6631	0.0176	0.0676	1	עבד 37-48 חודשים ב-5 השנים שקדמו לאבטלה
0.3007	1.071	0.0166	-0.0172	1	עבד יותר מ-48 חודשים ב-5 השנים שקדמו לאבטלה
0.278	1.1767	0.5551	-0.6022	1	מחוז ירושלים
0.2188	1.5124	0.555	-0.6826	1	מחוז הצפון
0.2128	1.5524	0.5551	-0.6916	1	מחוז חיפה
0.1731	1.8557	0.555	-0.7561	1	מחוז מרכז
0.192	1.7023	0.555	-0.7242	1	מחוז תל אביב
0.238	1.3923	0.5551	-0.6549	1	מחוז הדרום
<.0001	19.8275	0.012	-0.0535	1	דמי אבטלה לחודש מלא ש 4,500-3,500
<.0001	24.6675	0.0131	-0.0652	1	דמי אבטלה לחודש מלא ש 6,000-4,500
<.0001	181.2644	0.0157	-0.2118	1	דמי אבטלה לחודש מלא יותר מ-6000 ש

Odds Ratio Estimates			
95% Wald Confidence Limits		Point Estimate	Effect
1.082	1.032	1.057	שנת 2010
1.097	1.046	1.072	שנת 2011
1.067	1.019	1.043	שנת 2012
1.112	1.071	1.091	נשים
0.636	0.614	0.625	מיצוי מלוא הזכאות
1.265	1.143	1.203	28-25
1.503	1.37	1.435	35-28
1.638	1.48	1.557	45-35
1.714	1.538	1.624	45-40
1.714	1.55	1.63	50-45
1.806	1.633	1.718	55-50
1.909	1.725	1.814	60-55
1.715	1.543	1.626	יותר מ-60
2.053	1.262	1.609	עד 25 עם תלויים
1.444	1.182	1.306	28-25 עם 3 תלויים
1.011	0.927	0.968	35-28 עם 3 תלויים
0.896	0.816	0.855	40-35 עם 3 תלויים
0.854	0.768	0.809	45-40 עם 3 תלויים
0.733	0.687	0.71	ערבים
1.051	0.974	1.012	עבד 25-36 חודשים ב-5 השנים שקדמו לאבטלה
1.108	1.034	1.07	עבד 37-48 חודשים ב-5 השנים שקדמו לאבטלה
1.015	0.952	0.983	עבד יותר מ-48 חודשים ב-5 השנים שקדמו לאבטלה
1.626	0.184	0.548	מחוז ירושלים
1.5	0.17	0.505	מחוז הצפון
1.486	0.169	0.501	מחוז חיפה
1.393	0.158	0.47	מחוז מרכז
1.439	0.163	0.485	מחוז תל אביב
1.542	0.175	0.519	מחוז הדרום
0.971	0.926	0.948	דמי אבטלה לחודש מלא ש 4,500-3,500
0.961	0.913	0.937	דמי אבטלה לחודש מלא ש 6,000-4,500
0.834	0.785	0.809	דמי אבטלה לחודש מלא יותר מ-6000 ש

## סיכום

אפשר לחלק את אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה לשלוש קבוצות: מי שחזרו לעבוד לפני תום מיצוי מלוא הזכאות; מי שהתחילו לעבוד לאחר מיצוי מלוא הזכאות; ומי שיצאו משוק העבודה לאחר קבלת דמי האבטלה.

תשלום חלק מדמי אבטלה כמענק חד-פעמי יכול להוות תמריץ חיובי ליציאה מהירה יותר לעבודה, בעיקר לקבוצה השנייה, של מי שמיצו את מלוא זכאותם.

מאחר שהפיכת חלק מדמי אבטלה למענק עלולה לגרום לגידול במספר המקבלים, יש לקבוע כמה תנאים לקבלת המענק: המענק ישולם רק למי שקיבל דמי אבטלה תקופה מינימלית ולמי שעבד פרק זמן סביר וקיבל שכר סביר בעבודה החדשה.



## **Abstract**

The present research examines the behavior of unemployed persons in the period during which they receive unemployment benefits from the National Insurance Institute of Israel (NII), attempting to ascertain whether they receive their benefits continuously or with breaks, and whether there are differences in behavior according to the characteristics of the unemployed person.

The period of payment of NII unemployment benefits is meant to be utilized by the unemployed person to search for suitable work. It may therefore be assumed that in most cases, the reason for ceasing to receive such benefits and then resuming to receive them is that the person finds a job that later on proves to be unsuitable for him.

The central findings of the research are:

- Only 10% of unemployed benefit recipients have breaks in the continuity of their unemployment period.
- Surprisingly, the rate of those who have breaks is higher among those who did not use up their maximum period of entitlement to unemployment benefits than among those who did.

In other words, those who do not take up their full entitlement have a stronger base in the labor market than those who do take up their full entitlement – apparently due to the fact that they receive offers of work that are not suitable for them, and therefore return temporarily to the cycle of benefit recipients, but eventually find suitable, steady jobs – to an extent larger than those who use up their maximum period of entitlement to unemployment benefits.







# Continuity in Period of Payment of Unemployment Benefits

Esther Toledano





## Continuity in Period of Payment of Unemployment Benefits

Esther Toledano

