



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז «אדפה» - מלומות חול המסאווה והעדהלה הללמעהלה فهف إسرائيل

דמי אבטלה בישראל:

מגמות ושינויים בחקיקה: 1985 עד 2000

עמי פרנקל, עו"ד

היועץ המשפטי, מרכז אדוה

2001 אר 2001

ביטוח אבטלה כנדבך חשוב של מדינת הרווחה המודרנית מקובל כיום בכל הארצות שבהן מופעלות תוכניות לביטוח סוציאלי. במערב אירופה הוסף ביטוח זה כבר בעשורים הראשונים של המאה: בבריטניה בשנת 1911, בגרמניה בשנת 1927 ובצרפת בשנת 1940.

בישראל לא זכה ביטוח האבטלה מעולם לאהדה רבה בקרב קובעי המדיניות. בתקופת העלייה ההמונית (בעשור הראשון לאחר הקמת המדינה), למשל, לא היה כלל בנמצא ביטוח אבטלה ומובטלים נאלצו להסתמך אז על סיוע של משרד הסעד, או על עבודות יזומות מזדמנות.

השינוי ביחס לביטוח אבטלה התחולל בעקבות המיתון של 1966 ושל 1967, כאשר עובדים משכבות מבוססות יחסית הצטרפו אל שורות המובטלים; עבורם לא נתפסו עבודות יזומות כפתרון הולם (גל, 1992: 122). בנסיבות אלה יזמה הממשלה בשנת 1967 תכנית תשלום מענקי אבטלה, אולם תנאי הזכאות למענק היו מגבילים ביותר ונועדו לצמצם ככל האפשר את מספר המובטלים הזכאים למענק, ששיעוריו היו דחוקים.

לאחר מלחמת ששת הימים, בתקופה שבה הוחל ביישום התכנית, היה המשק בצמיחה ושיעור האבטלה היה נמוך. גורמים אלה הגדילו את נכונות האוצר והמעסיקים לתמוך בחוק. חוק ביטוח אבטלה נחקק בשנת 1972 ונכנס לתקפו ביום 1 בינואר 1973 (ראו הערה 2). החוק מהווה חלק מחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה (1995) (פרק ז') (להלן: "החוק"). הגבייה לצורך ענף ביטוח אבטלה החלה כבר בשנת 1970 לאחר "עסקת חבילה" שנחתמה בין הממשלה, ההסתדרות וועדת התיאום של הארגונים הכלכליים בינואר אותה שנה. במסגרת זו הוסכם להעלות באורח משמעותי את תשלומי העובדים והמעסיקים לביטוח הלאומי והושגה הבנה, כי הכספים הנוספים, שיצטברו על ידי התשלומים המוגדלים, ישמשו להנהגת תכנית ביטוח אבטלה בעתיד (דורון וקרמר, 1992: 131). רק לאחר צבירת קרן לצורכי ביטוח אבטלה, שנמשכה שלוש שנים (1970 עד 1973), הוחל בתשלום דמי אבטלה.

החוק התבסס, בין השאר, על המלצות הוועדה לביטוח מפני אבטלה בראשות פרופ' רבקה בר יוסף, שהוקמה בשנת 1970. ועדה זו הציעה מספר הנחות יסוד לחוק ביטוח האבטלה:

1. העובד יבטח מפני אובדן שכרו בשל אבטלה זמנית.
2. ביטוח האבטלה יישא אופי של ביטוח, שימומן על ידי העובדים ועל ידי מעסיקהם: משכר העובד תנוכה פרמיה שתיקבע כשיעור מהשכר, ובמקביל ישלם גם המעסיק סכום שייקבע כשיעור משכר העובד. עוד המליצה הוועדה כי ביטוח האבטלה לא יהיה ביטוח מסחרי, אלא יושתת על עקרונות של ביטוח סוציאלי.
3. הביטוח יישא אופי של חובה, שתחול על כל העובדים המשלמים דמי ביטוח לאומי.
4. ביטוח האבטלה יעוצב כך שהוא יגן על המובטל מפני ירידה חריפה ברמת חייו בתקופות האבטלה.
5. זכויות המובטל יוגדרו ויוקנו בדרך שתצמצם ככל האפשר תמריצים שליליים לעבודה.

בהציגה את החוק בפני ועדת העבודה של הכנסת, הדגישה פרופ' בר-יוסף את חשיבות עקרון האוניברסליות של ביטוח האבטלה, הבא להבטיח כי הזכות לדמי אבטלה לא תהא ניתנת לביטול, ומי שעבד ושילם דמי ביטוח לאומי יהא זכאי לדמי אבטלה בעת הצורך. עקרון יסוד נוסף הוא שאדם מחוסר עבודה לא יזדקק לשנות באופן קיצוני את אורח חייו ולא יחויב להסכים לקבל כל עבודה אלא רק "עבודה מתאימה", המביאה בחשבון את שכרו, השכלתו, הניסיון שרכש במקום עבודתו הקודם ומרחק מקום העבודה מביתו של המובטל (גל, 1992: 124).

תנאי הזכאות לדמי אבטלה וחישובם

כיום, על מנת שתושב/ת ישראלית/יהיה זכאי לקבל דמי אבטלה צריכים להתקיים בו/ה התנאים הבאים:

1. תקופת אכשרה (משך זמן מינימלי שבו המובטל/ת עבד/ה בטרם הפך/ה למובטל/ת): 6 חודשים בשנה שקדמה לאבטלתו/ה או 9 חודשים בשנה וחצי שקדמו לאבטלתו/ה (חייל משוחרר אינו חייב בתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורו מצה"ל. עם זאת סכום דמי האבטלה לחיילים/ות עומד כיום על 80% **משכר המינימום** וזאת למשך שבועים יום בלבד).

2. פיטורין: המובטל/ת פוטר/ה והנו/ה מובטל/ת שלא מרצונו. כשמדובר באדם שהתפטר, קובע החוק סייגים לקבלת דמי אבטלה.

3. יכולת לעבוד: המובטל/ת מסוגל/ת לעבוד מבחינה בריאותית.

4. נכונות לעבוד: על המובטל/ת לחפש עבודה ולהתייצב לשם כך באופן סדיר בלשכת שירות התעסוקה.

5. גיל: בין 20 לבין 65 (בכפוף למספר חריגים). [ראו הערה 3]

מי שהתקיימו בו תנאים אלה, ואין בידי שירות התעסוקה להציע לו "עבודה מתאימה" כמוגדר בחוק, יהיה זכאי לדמי אבטלה לאחר המתנה של חמישה ימים.

דמי האבטלה, המגיעים למובטל, מחושבים כאחוז משכרו היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו לאבטלתו. שיטת החישוב היא פרוגרסיבית: כלומר, ככל ששכרו של המובטל ערב האבטלה היה גבוה יותר, כך מהווים דמי האבטלה אחוז נמוך יותר משכרו הקודם. כך, על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 70% או 80% (בהתאם לגובה השכר ערב האבטלה); על חלק השכר שמעל למחצית השכר הממוצע ועד לשלושה רבעים ממנו משולמים 50%; על החלק שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע ועד למלואו -- 45%. עד שנת 1999, שולמו על החלק שמעל לשכר הממוצע 40%, בעוד שעל חלק השכר שמעל 4 פעמים השכר הממוצע לא שולמו דמי אבטלה כלל. כיום אין משולמים דמי אבטלה בסכום הגבוה מהשכר הממוצע במשק (גורדון וטולידנו, 1998: 2).

שינויי חקיקה מרחיבים לחוק ביטוח אבטלה

מאז נחקק הביטוח מפני אבטלה, הוכנסו בחוק שינויים משמעותיים. כפי שנראה להלן, מרבית השינויים תרמו לשחיקה של דמי האבטלה או לצמצום הזכאות להם. עם זאת, נרשמו במהלך השנים גם תיקונים שהרחיבו את תחולת החוק. לעיתים נעשה הדבר ביוזמת חקיקה פרטית ולעיתים ביוזמת המוסד לביטוח לאומי, שביקש לתקן עיוותים בהם נתקל במהלך יישום החוק. להלן מספר דוגמאות לתיקונים מרחיבים שכאלה:

1. בשנת 1993, בעקבות הצעת חוק פרטית של הח"כים גוז'נסקי, בלומנטל ואחרים, נקבע שאישה בגיל 60 עד 65 רשאית לבחור האם לקבל דמי אבטלה, במקרה שהיא מעוניינת לעבוד ואינה מוצאת עבודה, או לחלופין לקבל את קצבת הזקנה המגיעה לה. [ראו הערה 4]

2. בשנת 1997 התקבלה הצעתו של ח"כ רענן כהן, שהקלה על חיילים משוחררים בקבלת מענק למי שעבד בעבודה מועדפת. [ראו הערה 5]

הכוונה לסעיף 174 לחוק המסדיר מענקים לחיילים משוחררים מובטלים, המסכימים לעבוד שישה חודשים לפחות בעבודה מועדפת. נושא זה מוסדר בפרק ביטוח האבטלה בחוק הביטוח הלאומי.

3. בשנת 1998 התקבלה הצעת חוק של ח"כ שאול יהלום להשוות את מעמדן של מתנדבות בשירות הלאומי, שנישאו באמצע תקופת השירות למעמדן של חיילות שנישאו באמצע שירותן. [\[ראו הערה 6\]](#)

4. כן הוסף בשנת 1998, הפעם בעקבות הצעת חוק ממשלתית, סעיף 161 (ג) (3) שבו מוכרים ימי מחלה, שבעדם זכאי העובד לשכר ממעבידו כחלק מתקופת האכשרה. [\[ראו הערה 7\]](#)

5. בשנת 1999, במסגרת תיקון 33 לחוק בהצעת חוק פרטית של הח"כים גולדשמידט, הנדל ואחרים הוחל המענק לחיילים משוחררים (ס' 174 לחוק) גם על חברי קיבוץ או מושב שיתופי, שאינם מבוטחים בביטוח אבטלה, כך שאף הם זכאים למענק בשל עבודה מועדפת או נדרשת. [\[ראו הערה 8\]](#)

השחיקה העקבית בתשלומי דמי אבטלה

בשנים בהן הייתה האבטלה נמוכה, כמו במהלך העשור שלאחר 1970, צבר המוסד לביטוח לאומי עודפים בקופת דמי אבטלה (גל, 1992: 124). בשנים בהן גדלה האבטלה, כמו בעשור שלאחר שנת 1990, הצטמצמו העודפים ועמם גם התמיכה הממשלתית בהבטחת הכנסה למובטלים. באותה עת היינו עדים לניסיונות רצופים ועקביים של הממשלה לצמצם את אוכלוסיית הזכאים לדמי אבטלה ולקצץ, ככל שרק ניתן, בדמי האבטלה לאלה מבין המובטלים העומדים בקריטריונים לקבלתם. השינויים לרעה בדמי האבטלה בעשור האחרון בולטים במיוחד על רקע העובדה, שבעשור זה נרשמו שתי תקופות של אבטלה גבוהה במיוחד, האחת בשנות העלייה במחצית הראשונה של העשור, והשנייה בשנות הבלימה בצמיחה בשנים האחרונות של העשור. השינוי בגישתה של הממשלה מוצא ביטוי בקביעה הבאה של אנשי המחקר של המוסד לביטוח לאומי:

"בישראל, למרות הגידול בשיעור האבטלה ובמספר מקבלי דמי האבטלה, לא זו בלבד שלא העלו שיעורי דמי הביטוח, אלא אף בולטת מגמה של הפחתה בנטל דמי הביטוח על הציבור במסגרת מדיניות הממשלה להקטנת עלות העבודה. גם היום, למרות רמת האבטלה הגבוהה השוררת בארץ, שגרמה לכך שכל הרזרבות לדמי האבטלה אזלו, אין כוונה להגדיל את שיעורי דמי הביטוח. לעומת זאת, מציעים קובעי המדיניות להשיג חיסכון בהיקף תשלומי הגמלאות על ידי החמרה בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, או בגובה התשלום" (גורדון וטולידנו, 1998: 4).

השינויים המצמצמים בסעיף ביטוח אבטלה של חוק ביטוח לאומי בוצעו לרוב באמצעות חוק ההסדרים -- אותו חוק-סל הנלווה מאז 1985 לחוק התקציב. כידוע, הכלי של חוק ההסדרים מאפשר לממשלה ליזום שינויי חוק המתבקשים ממדיניות התקציב, בהליך מהיר העוקף למעשה את הליכי החקיקה הרגילים של הכנסת; שכן במקום ההליך הרגיל הדרוש לשינוי חוק, הדיון בחוק ההסדרים צמוד לדיון בחוק התקציב, שלו מוקצבים חודשיים בלבד (מיום הגשת הצעת התקציב, בשבוע האחרון של חודש אוקטובר, ועד ליום האחרון של השנה האזרחית).

להלן נסקור את השינויים העיקריים בחוק הביטוח הלאומי, תוך מעקב אחר החוקים שבמסגרתם נכללו השינויים.

חוק ההסדרים, 1990

תהליך השחיקה בתנאי הזכאות לדמי האבטלה החל בתיקונים לחוק, שהוספו בצורת הוראת שעה (היינו חקיקה המיועדת לתקופה מוגבלת) בחוק הביטוח הלאומי באמצעות חוק ההסדרים של שנת 1990. [\[ראו הערה 9\]](#) בדברי ההסבר להצעת החוק נומקה יוזמת החקיקה כדלקמן:

"מצב האבטלה במשק כיום מחייב התאמות גם בנושא דמי האבטלה, במגמה לצמצם את השפעת דמי האבטלה על התמריץ לעבוד, מחד גיסא, וכדי לספק ככל הניתן בקשות מצד

מעסיקים לעובדים, מאידך גיסא. זאת תוך שמירת האופי הביטוחי של ענף סוציאלי זה".
[ראו הערה 10]

התיקונים, שנכללו בהוראת השעה, החמירו את הגדרת המושג "עבודה מתאימה" לצעירים עד גיל 35: נקבע שהם חייבים לקבל כל עבודה גם אם אינה תואמת את מקצועם, השכלתם או הכשרתם. בנוסף לכך, רדיוס הנסיעה לעבודה הוגדל -- קרי: עבודה במקום המרוחק עד 60 ק"מ תיחשב כעונה על תנאי החוק ואינה מחייבת את שינוי מקום מגורי המובטל; מצבם של עובדים מתפטרים או המסרבים לקבל עבודה שהוצעה להם על ידי שירות התעסוקה, הורע ונשללה זכותם לדמי אבטלה במשך 90 יום מיום הפסקת עבודתם (במקום 30 יום עד אז) והוקטן שיעור דמי האבטלה, המגיעים למובטל שהכנסתו במקום העבודה האחרון עלתה על השכר הממוצע במשק.

חוק ההסדרים, 1992

עד סוף 1992, עולה חדש נחשב מי שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל. הוא היה זכאי לדמי אבטלה אם צבר תקופת אכשרה של 75 ימי עבודה לפחות בשנה שקדמה להיות מובטל (תושבי המדינה הוותיקים חייבים בתקופת אכשרה ארוכה כפליים מזו של העולים - 150 ימי עבודה בשנה הקודמת לאבטלה). יתר תנאי הזכאות לדמי אבטלה לעולים חדשים זהים לתנאי הוותיקים. חוק ההסדרים 1992 [ראו הערה 11] קבע, כי עולים חדשים אינם זכאים עוד לתנאים מיוחדים, וזכאותם לביטוח אבטלה הושוותה לזו של התושבים הוותיקים. הגדרת "עולה" נמחקה מסעיף ההגדרות 158, ומסעיף 161, הקובע את תקופת האכשרה, נמחקה ההתייחסות לעולים חדשים.

חוק ההסדרים, 1993

חוק ההסדרים של שנת 1993 גם הוסיף סעיף (ס' 175), העוסק בדמי אבטלה למקבל פנסיה, קצבת פרישה בלשון החוק (הכוונה לקרן פנסיה, שאת הכספים שבה צוברים העובדים לאחר שהם ומעבידיהם הפרישו לתוכה דמי פנסיה במהלך שנות העבודה). על פי התיקון לחוק, תובא הפנסיה בחשבון בעת חישוב דמי האבטלה.

לפני כן שולמו דמי האבטלה למובטל, שהגיע לגיל פרישה והיה מבוטח בקרן פנסיה, כמו לכל המובטלים, דהיינו, על בסיס שכרו הקודם, ובאופן בלתי תלוי בפנסיה שלו. זאת בתנאי, שדמי האבטלה בצירוף הפנסיה לא עלו יחדיו על השכר שלפיו חושבו דמי האבטלה. במצב זה מובטל בעל פנסיה העדיף לקבל דמי אבטלה במקום לצאת לעבודה.

מאז התיקון, מובטל לאחר הפרישה (הכוונה לאלה שפרשו לגמלאות בגיל המאפשר עבודה נוספת כמו, למשל, יוצאי צבא הקבע) זכאי לדמי אבטלה, המחושבים על בסיס שכרו במקום העבודה האחרון, אך רק לאחר ניכוי 60% מהפנסיה או 40% מדמי האבטלה המגיעים לו -- אם סכום זה גבוה יותר.

חוק ההסדרים של שנת 1993 קבע עוד, כי מובטל יכול להגיש תביעה לדמי אבטלה רק פעם אחת בשנה ולא יותר מכך. [ראו הערה 12]

עוד נקבע בשנת 1993, כי תקופת האכשרה לזכאות לדמי אבטלה לא תיחשב כתקופת אכשרה לזכאות נוספת במהלך תקופה של שנתיים לפני הגשת התביעה השנייה. מובטל, המגיש תביעה נוספת במשך תקופה בת שנתיים, חייב בתקופת אכשרה בת שישה חודשים בשנה הקודמת לאבטלתו או לחלופין תשעה חודשים במרוצת השנה וחצי האחרונות. [ראו הערה 13]

החוק לצמצום ממדי העוני, 1994

החוק לצמצום ממדי העוני (1 באוגוסט 1994) ביטל את רכיב השכר בהגדרת "עבודה מתאימה" לגבי מי שטרם מלאו לו 35 שנים. עד אז, "עבודה מתאימה" לאנשים יותר-צעירים הייתה כל עבודה שהוצעה על ידי שירות התעסוקה, גם אם אינה תואמת את הכשרתו המקצועית או את רמת השכלתו, וגם אם אינה מסוג העבודה העיקרית שבה עבד לפני

תקופת האבטלה, ובלבד ששכר העבודה יהיה שווה לפחות לגובה דמי האבטלה המגיעים לו.

בשנת 1994 הוחלט, כאמור, כי מובטל חייב לקבל עבודה גם אם השכר המשולם עבורה נמוך מדמי האבטלה שהיו מגיעים לו, בתנאי ששכר זה אינו נמוך משכר המינימום. [ראו הערה 14]

עם זאת יצוין, כי אדם העובד בעבודה כזאת זכאי למענק, המשפה אותו על ההפרש בין דמי האבטלה לשכרו. זאת כמפורט בהוראת השעה, שתוקפה הוארך מאז עד שנת 2003. [ראו הערה 15]

חוק קליטת חיילים משוחררים, 1994

עד ינואר 1995 חייל משוחרר היה זכאי לדמי אבטלה עבור תקופה מרבית של 138 יום. חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד (1994) [ראו הערה 16] יצר מערכת זכויות חדשה לקבוצה זו ובמסגרתה צמצם את דמי האבטלה של החיילים המשוחררים, כך שחייל משוחרר זכאי מאז לדמי אבטלה עבור תקופה מרבית של 70 יום. [ראו הערה 17]

חוק ההסדרים, 1998

בשנת 1998 שימש שוב חוק ההסדרים (או בשמו באותה שנה: החוק להגברת הצמיחה) לפגיעה במקבלי פנסיה. [ראו הערה 18]

במסגרת חוק הסדרים זה נקבע, שדמי הפנסיה ינוכו במלואם מדמי האבטלה (להבדיל מניכוי 60% מהפנסיה על פי התיקון של 1993). כן בוטלה ההוראה שקבעה כי דמי האבטלה, לאחר ניכוי דמי הפנסיה, לא יפחתו משיעור של 40% מדמי האבטלה שהיו מגיעים למובטל לולא קיבל פנסיה. [ראו הערה 19]

עוד קבע חוק ההסדרים משנת 1998, כי מי שיסרב לקבל עבודה מתאימה, כהגדרתה בחוק, יופחתו מימי זכאותו לדמי אבטלה 30 ימים, או מספר הימים הנותרים מיום הסירוב, שבעדם היה זכאי לדמי אבטלה. [ראו הערה 20]

חוק ההסדרים, 1999

חוק ההסדרים משנת 1999 [ראו הערה 21] פגע בגובה דמי האבטלה. החוק קבע, כי בחמשת החודשים הראשונים לאבטלה (או במהלך 125 ימי התשלום הראשונים כלשון החוק), לא יעלו דמי האבטלה על השכר היומי הממוצע במשק, ומהחודש השישי ואילך -- לא יעלו על שני שלישים מהשכר הממוצע במשק. עד 1999, דמי האבטלה המקסימליים הגיעו לשיעור של 189% מהשכר הממוצע במשק.

כתוצאה מכך חלה בשנת 1999 ירידה בדמי האבטלה הממוצעים ליום -- משיעור של 49.5% מהשכר היומי הממוצע במשק בשנת 1988 לשיעור של 48% בשנת 1999 (טולידנו, 2000: 4).

חוק ההסדרים, 2000

על פי חוק הביטוח הלאומי, מי שתובע דמי אבטלה זכאי לקבלם לכל היותר למשך 138 יום או למשך 175 יום, בהתאם לגילו של המובטל ולמספר התלויים בו. המובטל רשאי לממש את זכאותו למספר ימים זה במשך שנה מיום שהחל להיות מובטל. חייל משוחרר זכאי לדמי אבטלה לכל היותר במשך 70 יום, למעט מי שנשלח להכשרה מקצועית.

חוק ההסדרים, 2000 יצר קטגוריה חדשה של מובטלים: אנשים מתחת לגיל 35, שאין להם שלושה תלויים, והזכאים לדמי אבטלה. מספר ימי הזכאות בקטגוריה זו קוצץ לתקופה בת 100 ימים.

כן קבע חוק ההסדרים, כי החל מיוני 2000 ישונה החוק לגבי מובטלים, שטרם מלאו להם 40 שנה. על פי התיקון, במהלך תקופה בת 4 שנים, מספר ימי דמי אבטלה שישולמו למובטל לא יעלה על 180% ממספר הימים המקסימלי בתקופת אבטלה רצופה אחת. לדוגמא: אם למובטל מגיעים על פי החוק 138 ימי דמי אבטלה בשנה, הרי שבמהלך תקופה של 4 שנים רצופות יעמדו לרשותו מעתה רק 180% של מספר זה -- 248 יום. זאת, בשעה שעד לשינוי ניתן היה לקבל 138 יום עבור כל שנה, ובדוגמא שלנו, 138 יום עבור כל אחת מאותן 4 שנים, ובסך הכל -- 552 ימים; במלים אחרות, קיצוץ של 50% ויותר. כלומר מובטל עד גיל 40 לא יוכל לחזור ולקבל את מלוא מכסת ימי דמי האבטלה מדי שנה (זאת, כמובן, לאחר שעמד בתנאי מקדמי: צבירת תקופת אכשרה חדשה מדי שנה), כפי שאפשר החוק במתכונתו הקודמת.

עוד קבע חוק ההסדרים 2000, כי בתקופה של 80 האחוזים שמעבר למוגדר בתור "מספר הימים המקסימלי בתקופת אבטלה רצופה אחת" (100 אחוזי ימי תשלום דמי אבטלה), יקבל המובטל סכום יומי שלא יעלה על 85% מסכום דמי האבטלה המגיעים לו.

סיכום השינויים בחוק ביטוח אבטלה

הלוח שלהלן מציג את השינויים העיקריים, שבוצעו בחוק ביטוח אבטלה עד למועד כתיבת מסמך זה (פברואר 2001).

התמונה המתקבלת, למותר לציין, היא של מדיניות שחיקה מתמדת בחוק ביטוח אבטלה במהלך העשור האחרון וזאת תחת כל הממשלות שכהנו בתקופה זו.

שינויים מצמצמים, שנערכו משנת 1991 ועד שנת 2000,

בפרק דמי אבטלה בחוק הביטוח הלאומי

השינוי	הסעיף
<p>חיוב מובטלים לקבל כל עבודה שתוצע להם ללא תלות בהשכלתם או הכשרתם המקצועית, זאת אף אם מקום העבודה המוצע מרוחק כדי 60 ק"מ ממקום מגוריהם. (1991)</p> <p>חיוב מובטלים לקבל הצעת עבודה גם אם השכר המוצע בגינה נמוך מדמי האבטלה שהיו זכאים לקבל. כפיצוי ניתן מענק כספי משלים. (1994)</p>	<p>הגדרת "עבודה מתאימה" למובטלים מתחת לגיל 35</p>
<p>שלילת הזכות לדמי אבטלה במהלך 90 הימים הראשונים לאחר ההתפטרות או הסירוב. (1991)</p>	<p>דינם של מתפטרים ושל המטרבים לקבל הצעת עבודה</p>
<p>הפחתת שיעור דמי האבטלה למי ששכרם האחרון היה גבוה יותר מהשכר הממוצע במשק. (1991)</p> <p>הפחתת שיעור דמי האבטלה באופן מדורג כך שבחמשת החודשים הראשונים לאבטלה תעמוד תקרתם בגובה השכר הממוצע במשק וביתרת תקופת הזכאות לא תעלה התקרה על יותר משני שלישים של השכר היומי הממוצע במשק. (1999)</p>	<p>גובה דמי האבטלה</p>

תקופת אכשרה לעולים חדשים	ביטול התנאים המיוחדים והמקלים לעולים חדשים והשוואת תקופת האכשרה הנדרשת מהם לזו של שאר האוכלוסייה. (1993)
יחסי הגומלין בין הפנסיה לדמי אבטלה	ניכוי 60% מהפנסיה מתוך דמי האבטלה ובכל מקרה לא יקבל המובטל יותר מאשר 40% מדמי האבטלה שהגיעו לו לולא קיבל פנסיה זקנה. (1993)
מספר הפעמים שניתן להגיש תביעה לדמי אבטלה בשנה	הגבלת מספר התביעות ללא יותר מפעם אחת בשנה. (1993)
תוקפה של תקופת אכשרה קודמת לגבי תביעה חוזרת של דמי אבטלה	ביטול האפשרות להכיר בתקופת אכשרה שלא נוצלה במלואה במהלך תקופה של שנתיים לפני הגשת התביעה השנייה. (1993)
מובטלים לאחר שירות צבאי	קיצור תקופת זכאותם לתקופה בת 70 יום. (1994)
מספר ימי זכאות לדמי אבטלה	<p>הפחתת מספר ימי הזכאות למובטלים עד גיל 35 שאין להם תלויים: 100 יום במקום 138 יום.</p> <p>הפחתת מספר ימי הזכאות למובטלים עד גיל 40 ללא יותר מאשר 180% מהימים המגיעים להם במהלך ארבע שנים, כשבשמונים האחוזים הנוספים על מאת האחוזים לא יעלו דמי האבטלה על 85% מדמי האבטלה שקיבלו בתחילה. (2000)</p>

הערות

1. במסגרת עבודה זו נסקרה החקיקה הנוגעת לביטוח אבטלה בישראל במהלך 15 השנים האחרונות. זאת במגמה להצביע על השינויים, שחלו בענף זה של הביטוח הלאומי בתקופה הנסקרת ובמיוחד לזמן שנת 1990 ואילך. במסגרת זו נסקרו אלה מבין השינויים, שהשפיעו בפועל על דמי האבטלה, שקיבלו או לא קיבלו קבוצות שונות בקרב ציבור הזכאים לדמי האבטלה. לא נסקרו שינויים הקשורים לאופן מימון ענף אבטלה במוסד לביטוח לאומי ובממשלה או לשינוי במס המוטל על העובדים ומיועד למימון הענף. חזרה לטקסט הרלוונטי

ברצוני להודות לגב' אסתר טולידנו ממנהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי ולעו"ד רועי קרת מן המחלקה המשפטית של המוסד על הערותיהם המועילות לעבודה זו. האחריות לתוכנו של מסמך זה הנה, עם זאת, של המחבר ושל *מרכז אדוה* בלבד.

2. חוק הביטוח הלאומי במהדורתו הראשונה נקרא: חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953 (ס"ח תשי"ד, 6). 15 שנה לאחר מכן הוחלף נוסח זה בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשכ"ח-1968 (ס"ח תשכ"ח, 103). בשנת 1970 תוקן לוח י' בחוק, המפרט את אחוזי הגבייה השונים לענפי הביטוח הלאומי, כך שהוחל בגבייה ייעודית לצורכי ביטוח אבטלה עתידי (ס"ח תשל"ל, 58). בשנת 1972 נחקק ביוזמת הממשלה חוק הביטוח הלאומי (תיקון מספר 7), התשל"ב-1972 (ס"ח תשל"ב, 78), שהוסיף את ביטוח האבטלה כאחד מענפי הביטוח

הלאומי בישראל (ר' הצ"ח תשל"א, 146). בשנת 1995 אוחדו החוק במהדורתו מ-1968 יחד עם חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה), התשנ"א - 1991, על השינויים שהוכנסו בהם עם השנים, והפכו לחוק הנוכחי: חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה - 1995 (ס"ח התשנ"ה, 207). כתוצאה מן השינוי הוחלפו מספרי הסעיפים בפרק העוסק בביטוח אבטלה. בעבודה זו, כל עוד לא צוין אחרת, ולשם יצירת אחידות בהפניית הקורא/ת לחוק, מתייחסים מספרי הסעיפים לחוק במהדורתו הנוכחית משנת 1995, אף אם השינוי הנדון נעשה במסגרת החוק בגרסתו הקודמת תחת מספר סעיף שונה.

3. סעיפים 161, 163, 165, 166 לחוק. חזרה לטקסט הרלוונטי

4. חוק הביטוח הלאומי, תיקון מספר 80, ס"ח התשנ"ג, 134; הצ"ח תשנ"ג, 80

5. ס"ח תשנ"ז, 166; הצ"ח תשנ"ז, 344. ר' לוח ח' לחוק.

6. תיקון 23 לחוק הביטוח הלאומי, ס"ח התשנ"ח, 135.

7. ס"ח תשנ"ח, 34; הצ"ח תשנ"ח, 198.

8. ר' ס' 174 א לחוק. ס"ח תשנ"ט, 78; הצ"ח תשנ"ט, 364.

9. ס"ח תשנ"א, 106 וכן ר' דברי הסבר בהצ"ח תשנ"א-1990, 21. מעניין לציין, כי עם חקיקת החוק במהדורתו האחרונה משנת 1995 בחר המחוקק, שלא לכלול את התיקונים המחמירים, שנכללו, כמתואר, בהוראת השעה משנת 1991 כחלק אינטגרלי של החוק. המעיין בפרק ביטוח האבטלה בחוק העדכני לא ימצא רמז לשינויים אלה. זאת על אף הצהרתו המפורשת של שר המשפטים דאז, פרופ' דוד ליבאי, בפתיח לחוק, כי הוראת השעה והחוק במהדורתו מ-1968 ייכללו יחדיו בחוק המשולב מ-1995. במקום זאת, בדרך של טלאי על טלאי הוארך תוקפה של הוראת השעה משנת 1991, שנחקקה בתחילה לתקופה של שנתיים, כלומר עד 1993, לשנתיים נוספות עד שנת 1995, אח"כ עד שנת 1998 ולבסוף על פי ס' 164 לחוק, תקפה הוראת השעה עד לסוף שנת 2003! נוסח הוראת השעה הפך ללוח י"ג, המצוי בסוף החוק בנפרד מפרק ביטוח האבטלה.

10. הצ"ח תשנ"א, 21, 26.

11. חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג - 1992, ס"ח תשנ"ג, 10.

12. זאת באמצעות הוספת הגדרת תאריך קובע בסעיף ההגדרות ותיקון הסעיף, הדרן בתקופת האכשרה. ר' סעיף 158 וסעיף 161 לחוק.

13. זאת באמצעות הוספת סעיף קטן (2) (ג) לסעיף 161 לחוק.

14. ר' סעיף 4 (1) לחוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (תיקוני חקיקה), התשנ"ד - 1994, שתיקן את חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה) התשנ"א - 1991, ס"ח תשנ"ד, 258

15. כמפורט בסעיף 176 בלוח י"ג לחוק.

16. ס"ח תשנ"ד - 132.

17. ר' סעיף 24 לחוק חיילים משוחררים, המהווה את תיקון מס' 86 לחוק הביטוח הלאומי בגרסתו משנת 1968. כן ר' ס' 171 (א) (2) לחוק.

18. זאת במסגרת החוק להגברת הצמיחה והתעסוקה והשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה) תשנ"ח - 1998, שבו נכלל תיקון מספר 20 לחוק הביטוח הלאומי.

19. ר' ס' 175 וס"ק (ב) לחוק.

20. ר' סעיף קטן (א) 171 לסעיף (א) לחוק.

21. בפברואר 1999 הוסף תיקון מספר 34 לחוק ע"י חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט 1999; ס"ח התשנ"ט, 90, 99.

מקורות

1. גורדון, דליה ואסתר טולידנו. 1998. חוק ביטוח אבטלה: השוואה בינלאומית 1997. דפי עיון מס' 11, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

2. גל, ג'וני. 1992. "תולדות ביטוח האבטלה בישראל" ביטחון סוציאלי, 38, עמ' 119 עד 133.

3. דורון, אברהם ורלף מ. קרמר. מדינת הרווחה בישראל. 1992. עם עובד ומכון אשכול, האוניברסיטה העברית. תל-אביב.

4. המוסד לביטוח לאומי. מערכת הביטוח הלאומי בישראל. מנהל המחקר והתכנון, ירושלים. סדרת חוברות משנת 1995 עד שנת 2000.

5. המוסד לביטוח לאומי. סקירה שנתית. מנהל המחקר והתכנון, ירושלים. סדרת ספרים 1985 עד שנת 2000.

6. טולידנו, אסתר. מקבלי דמי אבטלה בשנת 1999. 2000. מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205 Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871,

e-mail: advainfo@netvision.net.il