

## חלק ב': הרחבה בסוגיות נבחרות

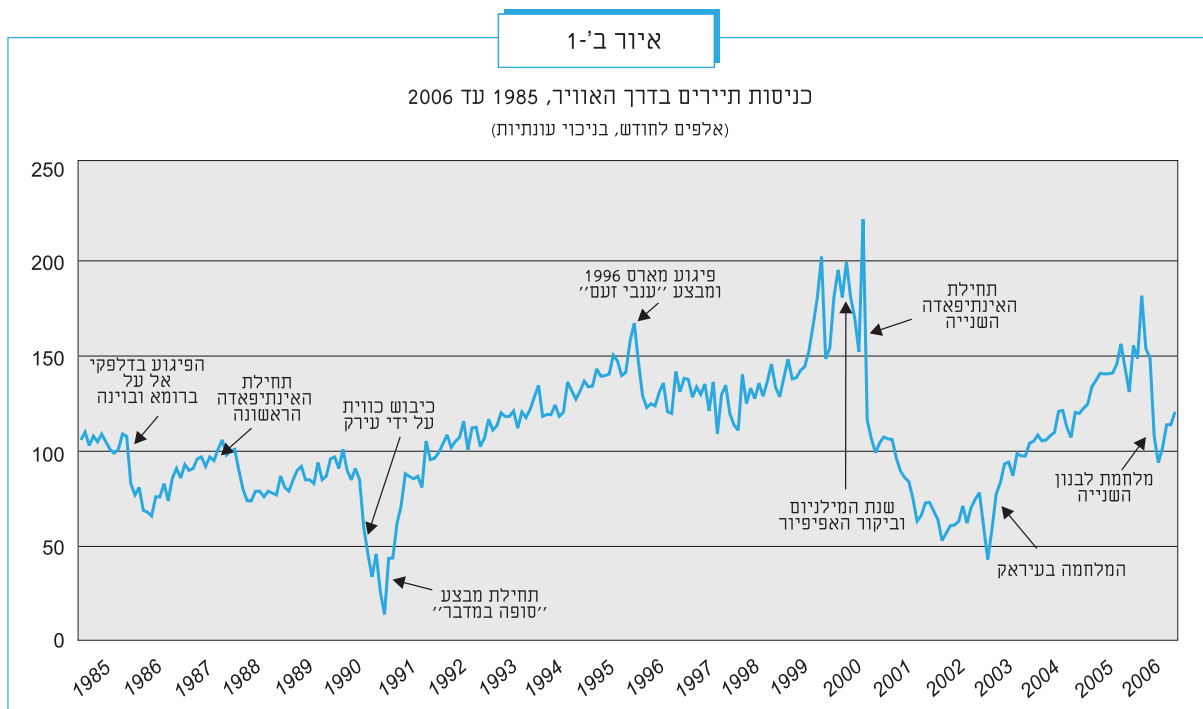
מיליוני דולרים, וההפסד מדמי נסיעה הוא כ-60 מיליוני דולרים, כך שההפסד הכולל הוא 380 מיליונים. במונחי תוצר ההפסד הוא 0.37 אחוזי תוצר עסקי (0.27 אחוז במונחי תמ"ג), כך שתוצר התיירות השנתי יהיה כ-1.69 אחוזים מהתוצר העסקי.

כדי לחשב את הפגיעה היה עלינו לחשב את תוצר התיירות בפועל ואת תוצר התיירות אלמלא המלחמה. תוצר התיירות בפועל חושב כסכום תוצרי התיירות בכל אחד משלושת הרביעים שלגביהם יש לנו נתונים ולרביע הרביעי על פי אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה להכנסות מתיירות נכנסת בארץ ולהכנסות של חברות ישראליות מדמי נסיעה בקווים בין-לאומיים. תוצר התיירות אלמלא המלחמה חושב כסכום תוצרי התיירות בכל אחד משני הרביעים הראשונים של 2006 – שכן המלחמה לא השפיעה על תוצאותיהם. ברביע השלישי והרביעי הערכנו את ההכנסות מתיירות וההכנסות של חברות ישראליות מדמי

### השפעת המלחמה בצפון על התיירות

התוצר של ענף התיירות, ובפרט התיירות הנכנסת, רגיש מאוד למצב הביטחוני בישראל ובעולם (איור ב-1). עם הרעת המצב הביטחוני נרשמת נסיגה חדה ומהירה בהיקף התיירות הנכנסת, ותהליך ההתאוששות איטי. תהליך ההתאוששות תלוי גם במידת הימשכותו האירוע הביטחוני. בשל המלחמה בצפון ירד מספר התיירים שהגיעו לישראל בדרך האוויר מ-149 אלף ביוני 2006 ל-108 אלפים ביולי, ומאו מספרם שב ועלה במידה מסוימת<sup>11</sup>.

הפגיעה בתוצר התיירות מורכבת מפגיעה בערך המוסף של ההכנסות מתיירות בארץ (בעיקר משירותי אוכל והארוחה, מסחר ושירותי תחבורה) ושל הכנסות חברות ישראליות מדמי נסיעה בקווים בין-לאומיים. על פי אומדן שנערך במחלקת המחקר של בנק ישראל הפסד הערך המוסף למשק מהכנסות מתיירות בארץ בשנת 2006 הוא כ-320



<sup>11</sup> נתונים מנוכי עונתיות.

**לוח 1: השינוי בלינות תיירים וישראלים לפי אזורים לעומת החצי שנה המקבילה אשתקד (אחוזים)**

סך הכול	דרום	תל אביב והמרכז	ירושלים	חיפה והצפון		
1	5	-18	-3	-8	השינוי בישראלים	המחצית הראשונה 2006 לעומת
33	28	18	47	65	השינוי בתיירים	המחצית הראשונה 2005
13	9	6	35	13	שינוי כולל (תיירים וישראלים)	
3	4	45	16	-32	השינוי בישראלים	המחצית השנייה 2006 לעומת
-26	-20	-26	-25	-43	השינוי בתיירים	המחצית השנייה 2005
-7	1	-8	-11	-35	שינוי כולל (תיירים וישראלים)	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מלאו לו 28 שנים<sup>13</sup>. זאת במטרה לעודד את שילובם של מובטלים צעירים בתעסוקה ולצמצם את סך התשלומים בגין דמי אבטלה. התקופה המרבית לקבלת דמי אבטלה לבני 25-28 קוצרה מ-100 ימים ל-67 ימים. (לגבי צעירים עד גיל 25 נותרה תקופה זו ללא שינוי - 50 ימים). כמו כן קוצרה התקופה שבה מובטלים צעירים רשאים לסרב לקבל עבודה שאינה מתאימה מ-60 ימים ל-14 ימים לצעירים מתחת לגיל 25, ול-30 ימים לבני 25-28. נוסף על כך הופחתו דמי האבטלה ב-25 אחוזים.

החיסכון הגלום בהחמרות אלו הוא שולי. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי<sup>14</sup> סך כל התשלומים בגין דמי אבטלה לצעירים עד גיל 28 היה בשנת 2005 כ-152 מיליוני ש"ח, שהם כ-9 אחוזים מכלל התשלומים לדמי אבטלה. הפחתת סכום דמי האבטלה ב-25 אחוזים תצמצם את התשלומים בכ-38 מיליוני ש"ח בלבד. יתר השינויים אינם צפויים לחסוך יותר מכ-20 מיליוני ש"ח.

חוק ביטוח האבטלה נועד להבטיח למובטל הכנסה מינימלית, לאפשר לו להתקיים בתקופת חיפוש העבודה, וכן לשפר את ההתאמה בין כישוריו לבין מקום העבודה, ובכך למצות את כושר השתכרותו ולהגדיל את התעסוקה בטווח הארוך. אמנם נמצא קשר חיובי בין מידת הנדיבות של דמי האבטלה לבין משך ההישארות במערכת, אולם כנגד זאת מצביעים מחקרים בעולם על השפעה חיובית של

נסיעה על פי אומדן לינות התיירים וכניסות התיירים דרך האוויר אלמלא המלחמה. הנחנו שאלמלא המלחמה מספר לינות התיירים היה עולה במחצית השנייה של השנה בכ-10 אחוזים לעומת ממוצע המחצית הראשונה, ומספר הכניסות דרך האוויר היה עולה בכאחוז אחד<sup>12</sup>.

**הפריסה הגיאוגרפית של פגיעת המלחמה בתיירות**

במחצית הראשונה של השנה עלה מספר לינות התיירים ב-44 אחוזים לעומת התקופה המקבילה אשתקד, ומספר לינות הישראלים עלה בכ-0.6 אחוז. הפגיעה בלינות התיירים והישראלים במחצית השנייה לא הייתה אחידה: ככלל, ככל שהתיירות באזור נסמכת יותר על תיירות חוץ, וככל שהאזור צפוני יותר הפגיעה הייתה קשה יותר. בירושלים הפגיעה הייתה בינונית, ובמרכז הארץ ובדרומה היא הייתה נמוכה. במרכז ובירושלים גדל מספרן של לינות הישראלים במחצית השנייה של השנה, גידול שפיצה על הירידה בלינות התיירים (לוח ב'-1).

**החמרת תנאי הזכאות של צעירים לדמי אבטלה**

בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת הכספים 2007 הוחמרו הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה לגבי מי שטרם

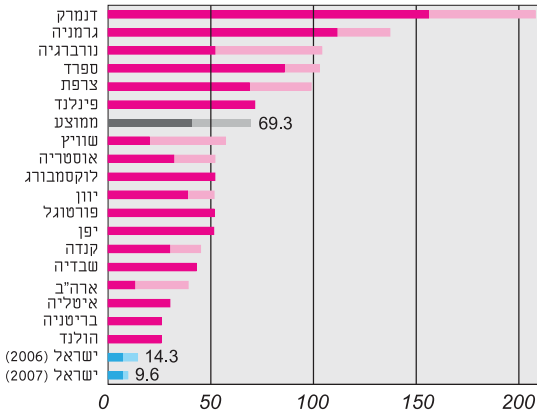
<sup>12</sup> מצאנו שמגמת הלינות של תיירים על פי נתוני המגמה במחצית הראשונה של 2006 היא עלייה של 4.7 אחוזים, ומגמה זו על פי נתונים מנוכי עונתיות היא עלייה של 15.7 אחוזים. לכן הנחנו עלייה ממוצעת של 10.2 אחוזים והפסד של 0.37 אחוז תוצר, הטווח של תחזית הפסד התוצר השנה הוא בין 0.32 ל-0.41 אחוז תוצר עסקי.

<sup>13</sup> למי שמספר התלויים בו קטן משלושה.

<sup>14</sup> "חוק ההסדרים לשנת 2007: התייחסות לתיקונים המוצעים בגמלאות המוסד לביטוח לאומי" המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון והלשכה המשפטית, דצמבר 2006.

איור ב'-3

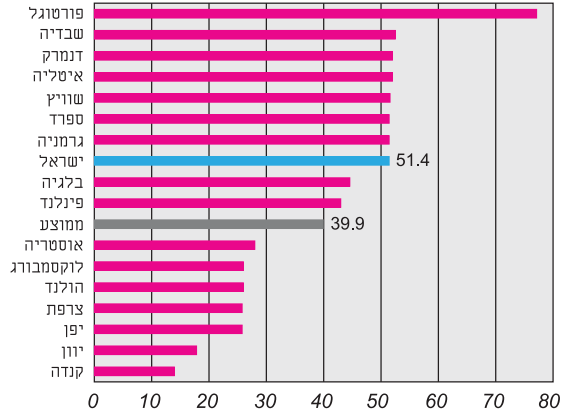
התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה<sup>1</sup> לצעירים עד גיל 28<sup>2</sup>, ישראל ומדינות נבחרות, 2006<sup>3</sup>



1) אורך תקופת הזכאות המרבית לקבלת דמי אבטלה מותנה בתקופת האכשרה, במספר התלויים, בגיל וכדומה. לא הובאו בחשבון כללים החלים על אוכלוסיות קטנות. החלק הימני בעמודות מייצג את הכללים המיוחדים החלים על חלק מהזכאים.  
 2) עם עד שלושה נתמכים (בן זוג שאינו עובד/או ילדים).  
 3) במדינות OECD, ביפן ובארה"ב הנתון הוא לשנת 2005.  
 המקור: ISSA (2006). *Social Security Programs Throughout the World*. המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

איור ב'-2

משך העבודה הנדרש מצעירים עד גיל 28 כדי לקבל דמי אבטלה, ישראל ומדינות נבחרות, 2006<sup>2</sup>



1) עם עד שלושה נתמכים (בן זוג שאינו עובד ו/או ילדים). במספר מדינות משך העבודה נקבע לפי מספר התלויים, הגיל וכדומה. לא הובאו בחשבון כללים החלים על אוכלוסיות קטנות.  
 2) במדינות OECD, ביפן ובארה"ב הנתון הוא לשנת 2005.  
 המקור: ISSA (2006). *Social Security Programs Throughout the World*, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

יוון ואוסטריה) אף קובעות קריטריונים מקלים לצעירים הנכנסים לראשונה לשוק העבודה<sup>16</sup>. כאשר ננקטת הבחנה בין מובטלים צעירים לאחרים, היא נסבה בדרך כלל על גובה התשלום. מהשוואת שיעור התחלופה לצעירים בישראל לזה שבמדינות אחרות עולה כי לאחר השינוי בחוק שיעור זה אצלנו נמוך באופן בולט (איור ב'-4).

הקריטריונים המחמירים יחסית לקבלת דמי אבטלה לצעירים בישראל בולטים לנוכח חובת השירות הצבאי הארוך בישראל, תקופה שבה רוב הצעירים אינם יכולים לצבור השכלה, ניסיון מקצועי או רכוש שיאפשר להם להאריך את תקופת חיפוש העבודה. קבוצת המובטלים הצעירים כוללת מספר גדול יחסית של מצטרפים חדשים לשוק העבודה, שזה עתה סיימו את הכשרתם המקצועית, אך הם חסרי ניסיון, ועל כן זקוקים לזמן רב יותר כדי למצוא עבודה מתאימה, שתהווה נקודת פתיחה למיצוי כישוריהם. חשיבותם הרבה של דמי האבטלה להפחתת החיכוך בשוק

הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה על טיב ההתאמה של המשורה שנמצאה, ובפרט על ההתמדה בעבודה<sup>15</sup>.

החל מסוף שנות התשעים הורעו התנאים בחוק ביטוח האבטלה בישראל: הוחמרו תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה, קוצרה התקופה המרבית לתשלום, והופחת גובה דמי האבטלה כשיעור מהשכר ערב האבטלה (שיעור התחלופה). מהשוואה בין-לאומית לשנת 2006 עולה כי ישראל היא מהמחמירות בקריטריונים לקבלת דמי אבטלה.

השוואה בין-לאומית של ביטוח האבטלה לצעירים מלמדת כי גם כאן ישראל היא מהמחמירות – הן מבחינת תקופת האכשרה (משך העבודה הנדרש כדי להיות זכאי לדמי אבטלה, איור ב'-2), הן מבחינת היחס בין משך העבודה המקנה זכאות לדמי אבטלה לבין פרק הזמן שבמהלכו יש לצבור אותו, והן מבחינת התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה (איור ב'-3). מרבית המדינות האחרות אינן קובעות קריטריונים נוקשים יותר לצעירים, וחלקן (למשל

<sup>16</sup> ראו: ISSA (2006), *Social Security Programs Throughout the World*, 2006.

וגם: "העלאת גיל הזכאות לדמי אבטלה מ-20 ל-28" סנאט מספר 297 בנושאים כלכליים-חברתיים, נובמבר 2006.

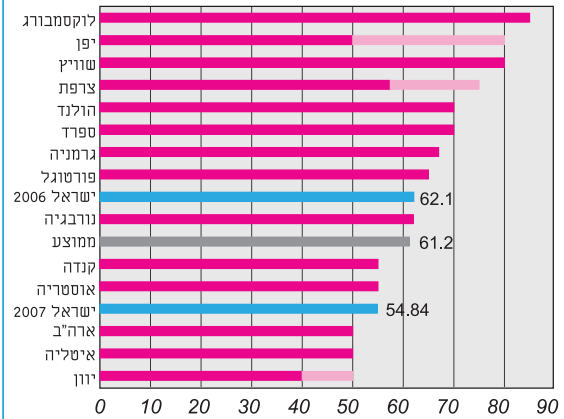
<sup>15</sup> C. Belzil, (2001). "Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: Job Matching Versus Unobserved Heterogeneity", *Journal of Applied Econometrics*, 16, No. 1, 619-636.

העבודה ולהקלה על חיפוש עבודה מתאימה מתחדדת עוד יותר לנוכח הגיל הגבוה יחסית של המצטרפים לשוק העבודה בישראל. כמו כן מלמדים נתוני המוסד לביטוח לאומי כי חלק ניכר ממקבלי דמי האבטלה הצעירים הם בעלי משפחות המנהלים משקי בית עצמאיים, כ-30 אחוזים מהם הורים לילדים, ואין זה סביר שייסמכו על שולחן הוריהם בתקופת חיפוש העבודה. ההנחה המובלעת בתיקון לחוק ובדיון הציבורי בנושא היא שצעירים אלו יכולים וצריכים לקבל סיוע כלכלי משמעותי מהוריהם. ואולם, הואיל ויכולתם של צעירים מרקע חברתי כלכלי נמוך להיעזר בהוריהם מצומצמת, השינוי בחוק מקשה יותר על השכבות החלשות.

לא ברור אם השינויים האמורים בחוק ביטוח האבטלה אכן יעילים להשגת המטרות שהוצגו. החוק היה מחמיר עוד קודם לכן. החמרת יתר עלולה לפגוע במידה ניכרת בהשגת אחת ממטרותיו המרכזיות של החוק - לאפשר למובטלים מציאת עבודה מתאימה לכישוריהם ולטווח ארוך. שילובם של הצעירים בתעסוקה - המטרה העיקרית של השינוי בחוק, כפי שהיא מופיעה בחוק ההסדרים - יושג ביתר יעילות על ידי שימוש באמצעים אקטיביים לעידוד התעסוקה. הטיפול בבעיית הניצול-לרעה של חוק ביטוח האבטלה, שהוזכר בדיון הציבורי כאחת הסיבות לשינוי החוק, צריך להתמקד באכיפת יישומו, כולל הקפדה רבה יותר על מבחן התעסוקה.

איור ב'-4

שיעור התחלופה<sup>1</sup> עבור צעירים עד גיל 28,<sup>2</sup> ישראל<sup>3</sup> ומדינות נבחרות, 2006<sup>4</sup>



1) במדינות שבהן שיעור התחלופה הוא טווח נלקח אמצע הטווח. במדינות שבהן שיעור התחלופה יורד לאחר תקופת זכאות מסוימת נלקח השיעור בתקופה הראשונה. במדינות רבות קיימות גם רצפה ותקרה לגובה דמי האבטלה.  
 2) עם עד שלושה נתמכים (בן זוג שאינו עובד ו/או ילדים).  
 3) הנתון עבור ישראל חושב מהתפלגות ההכנסות (סקר הכנסות 2005) לפי מדרגות שיעורי התחלופה של המוסד לביטוח לאומי.  
 4) במדינות OECD, יפן ובארה"ב הנתון הוא לשנת 2005.  
 המקור: Social Security Programs Throughout the World (2006); ISSA. המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.