



# מדיניות מתן דמי אבטלה בישראל ובמדינות OECD אחרות לפני מגפת הקורונה ובעקבותיה סקירה בין-לאומית

אלכסנדר זבלוצקי    יניב ריינגוורץ

עריכת לשון: רעיה כהן  
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר  
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

הסקירה מומנה בסיוע המוסד לביטוח לאומי

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | חשוון תשפ"ג | נובמבר 2022

## רקע ומטרת הסקירה

מגפת הקורונה גרמה לשינויים רבים הן בשוק העבודה הן במדיניות דמי אבטלה. שינויים אלו עשויים להיות בעלי השפעות ארוכות-טווח על שוק העבודה וכן על הצרכים של מחפשי העבודה. כדי להבין את השינויים הללו עלה צורך בסקירת הניסיון הבין-לאומי בתחום דמי האבטלה בתקופת המגפה.

## שיטה

בעבודה זו נסקרה הספרות המקצועית בנושאי אבטלה ומתן דמי אבטלה ונערכה השוואה בין-לאומית בעניין מדיניות דמי אבטלה והשינויים שחלו בה בעקבות מגפת הקורונה. סקירת הספרות הסתמכה על מאמרים אקדמיים. ההשוואה הבין-לאומית עוסקת במצב בישראל ובמדינות OECD ומתבססת על מסמכי מדיניות, על הדוחות של OECD בנושאי תעסוקה וההתמודדות עם מגפת הקורונה וכן על מדדי OECD.

## ממצאים

- במהלך משבר מגפת הקורונה הייתה העלייה בשיעור האבטלה הרשמי בישראל מתונה יחסית לזו שבמדינות OECD אחרות. עם זאת, הן בישראל הן במדינות OECD אחרות חל גידול ניכר לא רק במספר המובטלים אלא גם במספר העובדים שנעדרו זמנית מעבודתם עקב מגפת הקורונה. בישראל רוב העובדים שנעדרו עקב המגפה יצאו לחופשה ללא תשלום והיו זכאים לדמי אבטלה. לפי הגדרת האבטלה הרחבה, שכוללת את העובדים שנעדרו זמנית, העלייה באבטלה בישראל הייתה חדה יותר מאשר במדינות אחרות.
- כבר בסוף שנת 2021 שיעור האבטלה ברוב מדינות OECD התאושש וחזר לרמתו טרם המגפה. גם בישראל חלה התאוששות בשיעור האבטלה הן לפי ההגדרה הרשמית הן לפי ההגדרה הרחבה.
- לפני משבר מגפת הקורונה הסדרי מתן דמי האבטלה בישראל ובמדינות OECD אחרות היו דומים במרבית ההיבטים. תנאי זכאות לדמי אבטלה בישראל, כגון משך הזמן שבו יש לעבוד כדי להיות זכאי ואופן חישוב זמן זה, היו דומים לתנאים ברוב מדינות OECD. גובה הקצבה החודשית המחושב בתור אחוז מהשכר הממוצע בישראל היה מעט מעל הממוצע ב-OECD. עם זאת, תקופת הזכאות המרבית לדמי אבטלה בישראל הייתה קצרה הרבה יותר מאשר ברוב מדינות OECD, מלבד ארצות הברית.
- בעקבות משבר מגפת הקורונה, ברוב מדינות OECD, כולל ישראל, בוצעו שינויים משמעותיים בהסדרי דמי אבטלה. השינויים הבולטים בישראל היו הכללת העובדים בחופשה ללא תשלום באוכלוסיית הזכאים לדמי אבטלה והארכת זמן קבלת דמי אבטלה עד יוני 2021, לכל הזכאים.

## תוכן עניינים

1	1. רקע
2	2. הסקירה
2	2.1 מטרת הסקירה
2	2.2 שיטת הסקירה
3	3. סקירת הספרות
3	3.1 תופעת האבטלה לפי התיאוריה הכלכלית
5	3.2 השפעת מדיניות דמי אבטלה על משך תקופת האבטלה
8	3.3 השפעת האבטלה על בריאות הפרט ורווחתו האישית
11	4. השוואה בין-לאומית
11	4.1 שיעור אבטלה
13	4.2 דמי אבטלה
17	4.3 שינויי מדיניות למתן דמי אבטלה בעקבות מגפת הקורונה
2	5. סיכום ודיון
23	מקורות

## רשימת לוחות

19	לוח 1: הקלה בתנאי זכאות לדמי אבטלה ו/או הרחבת היקף זכאות, לפי מדינה
20	לוח 2: הארכת תקופת זכאות ו/או הגדלת סכום הקצבה, לפי מדינה

## רשימת תרשימים

11	תרשים 1: שיעור אבטלה רשמית חודשית, בישראל ובמדינות OECD, בממוצע, ינואר 2020 – דצמבר 2021
13	תרשים 2: שיעור אבטלה, כולל עובדים שהפסיקו לעבוד זמנית, בישראל, בארצות הברית ובקנדה, פברואר 2020 עד דצמבר 2021
14	תרשים 3: זמן עבודה מינימלי לצורך זכאות לדמי אבטלה במדינות OECD, נכון ל-1.1.2020
15	תרשים 4: תקופת התייחסות לחישוב זמן העבודה לצורך זכאות לדמי אבטלה במדינות OECD, נכון ל-1.1.2020
16	תרשים 5: תקופת זכאות מרבית לדמי אבטלה במדינות OECD, נכון ל-1.1.2020
17	תרשים 6: דמי אבטלה – השיעור מהשכר הממוצע במדינות OECD, נכון ל-1.1.2020

# 1. רקע

דמי אבטלה הם קצבה הניתנת לפרטים אשר פוטרו מעבודתם והם מעוניינים למצוא עבודה אחרת. לקצבה זו שתי מטרות עיקריות – תמיכה באוכלוסיות המחפשות עבודה, באמצעות ביטוח כנגד אובדן הכנסה, וכן מתן אפשרות לפרט לחפש עבודה שמתאימה לכישוריו. לעומת יתרונות אלו במתן דמי אבטלה יש בדמי אבטלה חיסרון מרכזי – פגיעה בתמריץ לעבוד בתקופה שבה הפרטים זכאים לדמי האבטלה.

מגפת הקורונה גרמה לשינויים רבים הן בשוק העבודה הן בקצבאות שהמדינה נותנת למחפשי עבודה. שינויים אלו עשויים להיות בעלי השפעות ארוכות-טווח על שוק העבודה וכן על הצרכים של מחפשי העבודה. כדי להבין שינויים אלו, בדגש על מתן הקצבאות, עולה צורך בסקירת הניסיון הבין-לאומי בתחום דמי האבטלה.

הסקירה בוצעה בשנים 2021–2022, והיא חלק מפיתוח מחקר כלכלי בתחומי הקצבאות עבור המוסד לביטוח לאומי.

## 2. הסקירה

### 2.1 מטרת הסקירה

סקירה זו עוסקת בהיבטים של קבלת דמי אבטלה במדינות OECD – משך קבלת הקצבה, התנאים לקבלתה וגובהה. היבטים אלו משפיעים הן על רווחתו של הפרט הן על התמריץ שלו לחפש עבודה. כמו כן הסקירה עוסקת בשינויים בדמי אבטלה שנעשו במהלך מגפת הקורונה.

### 2.2 שיטת הסקירה

בעבודה זו נסקרה הספרות המקצועית על אבטלה ומתן דמי אבטלה. ספרות זו אותרה במנועי חיפוש מדעי באינטרנט, כגון frictional unemployment, health, job creation, job destruction, job loss, job search, labour market, layoff, life satisfaction, mental health, natural rate of unemployment, physical health, reemployment, replacement rate, structural unemployment, subjective well-being, unemployment, unemployment benefit, unemployment benefit conditions, unemployment benefit duration, unemployment benefit level, unemployment insurance, unemployment theory, wage rigidity, well-being.

כדי להבין את מאפייני המדיניות בנוגע לדמי אבטלה בישראל וב-OECD וכן כדי להבין את השפעת משבר מגפת הקורונה על שיעור האבטלה והסדרי מתן דמי אבטלה במשק הישראלי נעשתה השוואה בין ישראל ובין מדינות OECD. ההשוואה בוצעה על סמך שני הדוחות השנתיים העדכניים של OECD בנושא תעסוקה (OECD, 2020, 2021) שיצאו לאור במהלך משבר מגפת הקורונה. דוחות אלו מתבססים על מאגר הנתונים השוטף שנבנה ומתעדכן על ידי OECD, ובו נתונים ממגוון מקורות, כגון גופי הממשל במדינות ובארגונים בין-לאומיים. נוסף על המידע שבדוחות נעשה שימוש גם במידע על מדיניות מתן דמי אבטלה מתוך המסמך המשותף של OECD וארגון העבודה הבין-לאומי (ILO & OECD, 2020). מסמך זה דן בהשפעות הכלכליות של משבר הקורונה במדינות G-20, פורום שחברים בו נציגי 19 מדינות עם הכלכלות הגדולות בעולם וכן נציגי האיחוד האירופי. נוסף על אלה השתמשו החוקרים במידע העדכני המופיע בדפי אתר OECD, כגון מאגר המידע על משתנים כלכליים וכן מידע על צעדי מדיניות שננקטו על ידי מדינות OECD בתגובה למשבר מגפת הקורונה.

## 3. סקירת הספרות

הספרות המקצועית על אבטלה דנה במגוון רחב של סוגיות. סקירה זו מתמקדת בשלוש סוגיות מרכזיות: (1) הסבר לתיאוריה הכלכלית העומדת מאחורי תופעת האבטלה – מדוע יש אבטלה ובמה היא תלויה; (2) השפעתה של התערבות ממשלתית בדמות דמי אבטלה על היקף האבטלה ומשכה; (3) השפעת דמי אבטלה על רווחתם של פרטים המחפשים עבודה ועל מצבם בכלל.

### 3.1 תופעת האבטלה לפי התיאוריה הכלכלית

אבטלה היא מצב שבו אדם אינו עובד אך הוא מעוניין לעבוד ומחפש עבודה. הן המובטלים הן העובדים שייכים לכוח העבודה של מדינה. לעומת זאת, מי שאינם עובדים ואינם מחפשים עבודה אינם שייכים לכוח העבודה. ההגדרה של מחפשי עבודה בהקשר של אבטלה שונה ממדינה למדינה. ברוב המדינות, למשל ארצות הברית, מי שייחשב מובטל וייכלל בכוח העבודה הוא מי שיהיה אקטיבי בחיפוש עבודה. לעומת זאת, במדינות OECD אחדות, למשל קנדה, גם חיפוש עבודה פסיבי מאפשר לאדם להיחשב מובטל. זאת בהתאם לגישתם של ג'ונס ורידל (Jones & Riddell, 1999) הטוענים שגם אנשים שהצהירו שהם מעוניינים לעבוד אך אינם מחפשים עבודה משום שהם מחכים למשרה מתאימה הם מובטלים. לטענתם, התנהגות האנשים האלה מצביעה על זיקה חזקה לשוק העבודה.

כלכלנים מבחינים בין כמה סוגים של אבטלה. לפי **התיאוריה הכלכלית הנאו-קלסית**, בשוק העבודה, כמו בכל שוק אחר, בתנאי תחרות, פועלים כוחות הביקוש וההיצע, והם שיוצרים בשוק מצב של שיווי משקל: הכמות המבוקשת משתווה לכמות המוצעת בהינתן מחיר מסוים (או במקרה של שוק העבודה – רמת שכר מסוימת). אבטלה היא אפוא מצב של סטייה משיווי המשקל בשוק העבודה: ברמת שכר נתונה חלק ממחפשי העבודה אינם נשכרים על ידי המעסיקים. עם זאת, לפי תיאוריה זו, גם בשוק עבודה שמתפקד בתנאי תחרות משוכללת תמיד תהיה אבטלה כלשהי, ברמה נמוכה יחסית. הסיבה לכך היא שעובד שמאבד את עבודתו לא תמיד יכול למצוא עבודה חדשה מיד. בדרך כלל הוא צריך להשקיע זמן ומאמץ כדי להשיג מידע על משרות פנויות ולהגיע למעסיקים פוטנציאליים. לעיתים, כדי להיות מועסק במשרה מתאימה, מחפש עבודה נדרש להעתיק את מקום מגוריו. אבטלה שנוצרת מהסיבות הללו נקראת **אבטלה חיכוכת**. נוסף על כך, התקדמות טכנולוגית ושינויים מבניים במשק, במשרות ובענפים מסוימים יכולים לגרום לשינויים בביקוש לעובדים. השינויים האלה דורשים ממחפשי עבודה להשקיע זמן ומאמץ ברכישת מיומנויות חדשות כדי שיוכלו להתקבל למשרות המוצעות בשוק. האבטלה הנגרמת בעקבות זאת נקראת **אבטלה מבנית**. לפי התיאוריה הכלכלית הנאו-קלסית, אם יש בשוק העבודה אבטלה חיכוכת ואבטלה מבנית בלבד, אפשר לראות בו שוק בתעסוקה מלאה. שיעור האבטלה במצב של תעסוקה מלאה על פי הכלכלנים הדוגלים בתיאוריה זו מוגדר: שיעור אבטלה טבעי (Friedman, 1968; Phelps, 1967, 1968).

לפי **התיאוריה הכלכלית הקיינסיאנית** יש גם אבטלה שנובעת ממחזורי עסקים, והיא נקראת **אבטלה מחזורית**. במהלך מחזורי עסקים, תקופות של שיא כלכלי מתחלפות בתקופות שפל כלכלי (מיתון). בתקופות אלו הביקוש המצרפי למוצרים ושירותים יורד. היצרנים מבקשים לייצר פחות, ולכן הביקוש שלהם לעובדים יורד. ברם, ירידה זו אינה גורמת ליצרנים להוריד את שכר העובדים

ובכך להחזיר את השוק למצב של שיווי משקל. הסיבה העיקרית לכך היא שהעובדים שכבר מצאו עבודה מנהלים משא ומתן קולקטיבי על השכר מול המעסיקים, לרוב באמצעות איגודי עובדים. הם מעוניינים ששכרם יעוגן בחוזה לטווח ארוך ולא ייפגע. עקב כך, בטווח הקצר, המעסיקים אינם יכולים לשנות את שכר העובדים בתגובה לירידה בביקוש. אי-יכולת של מעסיקים להוריד את שכר העובדים נקראת **קשיחות השכר כלפי מטה** (wage downward rigidity); ובגללה, בתקופת מיתון, במקום להוריד את השכר, המעסיקים מפתרים עובדים, וכך נוצרת אבטלה (Keynes, 1936; Solow, 1980; Tobin, 1972).

האם ממשלות צריכות ויכולות להשתמש במדיניות כלכלית כדי להתגבר על אבטלה? שאלה זו נמצאת בלב הוויכוח בין כלכלנים קיינסיאנים ונאו-קלסיים. הכלכלנים הקיינסיאנים סבורים שבתקופות מיתון כוחות השוק אינם יכולים להחזיר את שוק העבודה לשיווי משקל בגלל קשיחות השכר כלפי מטה. כדי להתגבר על בעיית האבטלה, ממשלות צריכות לדעתם להתערב ולהפעיל מדיניות כלכלית מרחיבה. כך למשל, אם ממשלה נוקטת מדיניות מוניטרית מרחיבה, היא יכולה להתגבר על קשיחות השכר באמצעות העלאת מחירים ושחיקת ערך השכר הריאלי. מצד שני, מדיניות כזו גורמת לאינפלציה. כאן מתבטא הקשר ההפוך בין אינפלציה לאבטלה שנהוג לתארו באמצעות עקומת פיליפס (Phillips curve). טובין (Tobin, 1972) טוען כי עידוד האינפלציה במינן נכון הוא כלי מדיניות יעיל להחזרת שוק עבודה למצב של שיווי משקל ולהתגברות על בעיית אבטלה.

הכלכלנים הנאו-קלסיים דוחים טענה זו מכול וכול. הם טוענים שקשיחות השכר היא תופעה זמנית ושכסופו של דבר השכר הריאלי בתקופות מיתון יורד גם ללא התערבות. אשר לעקומת פיליפס, לטענתם הקשר ההפוך בין אינפלציה ובין האבטלה שהיא משקפת מתקיים בטווח הקצר בלבד. בטווח הארוך שיעור האבטלה בשוק העבודה שואף לשיעור האבטלה הטבעי, שהוא נמוך מהשיעור בזמן מיתון. לפי הגישה הזאת, מדיניות מוניטרית מרחיבה המשמשת כלי לצמצום האבטלה אינה יעילה והיא אף מזיקה למשק, משום שהיא גורמת לאינפלציה (Friedman, 1968; Phelps, 1967, 1968). הגישה השלטת כיום בעולם היא הגישה הקיינסיאנית.

המודל שמתאר את מנגנון קביעת שיווי המשקל בשוק העבודה הוא מודל חיפוש העבודה שפותח על ידי דיימונד (Diamond, 1982), מורטנסן (Mortensen, 1982) ופיסארידס (Pissarides, 1985). מודל זה מתמקד במשא ומתן בין מחפשי עבודה ובין המעסיקים שמציעים להם משרות פנויות. זעזוע חיצוני שכוגע בכריון העבודה גורם למעסיקים מצד אחד לבטל משרות קיימות, כלומר, לבצע 'הריסת משרות' (job destruction), ומצד שני, להציע פחות משרות חדשות, כלומר לעכב 'יצירת משרות' (job creation). המודל מוביל למסקנה שלזעזועים חיצוניים יש השפעה חזקה במיוחד בתקופות מיתון, ובתקופה כזו 'הריסת משרות' עולה בהיקפה על 'יצירת משרות'. עקב כך, כמות המשרות המאווישות יורדת ושיעור האבטלה עולה (Mortensen & Pissarides, 1994; Pissarides, 2000) מחקרים אמפיריים אחדים מצאו שהעלייה באבטלה בתקופות מיתון גדולה אף מהצפוי לפי מודל דיימונד-מורטנסן-פיסארידס (Shimer, 2005). בעקבות זאת עלו הצעות לתקן את המודל. חלק מהחוקרים, למשל הול (Hall, 2005) וכן גרטלר וטריגרי (Gertler & Trigari, 2009) הציעו לשלב במודל את קשיחות השכר כלפי מטה כדי להסביר תנודתיות גבוהה ברמת האבטלה. לעומתם, שיימר (Shimer, 2012) טען שהסיבה העיקרית לעלייה באבטלה בתקופות מיתון אינה עזיבת עובדים עקב הריסת משרות אלא הקושי של הנכנסים לשוק למצוא עבודה.

נוסף על כך, אגיון והוויט (Aghion & Howitt, 1994) הראו שהריסת משרות מתרחשת לא רק בתקופות של מיתון אלא גם בתקופות של צמיחה. חוקרים אלו הציעו מודל שבו לצמיחה יש שתי השפעות מנוגדות על שוק עבודה: מצד אחד הצמיחה מעלה את הרווח



מיצירת המשרות וגורמת לעלייה בתעסוקה; מצד שני הצמיחה שבאה בעקבות שיפורים טכנולוגיים גורמת לשחיקת כישורי עובדים. פרק הזמן שבו כישורי העובדים מתאימים למשרות שלהם נעשה קצר יותר. בעקבות זאת יש הריסת משרות, ואיבוד משרות מתרחש בשכיחות גבוהה יותר. המחברים מכנים את ההשפעה הזאת 'השפעת הרס יצירתית' (creative destruction effect).

אחת הסיבות לקשיחות השכר כלפי מטה היא חוקי שכר מינימום הקיימים במרבית המדינות המפותחות. לפי המודל הנאו-קלסי, כאשר שכר מינימום נקבע בגובה שמעל רמת השכר של שיווי משקל בשוק העבודה, המעסיקים מצמצמים את הביקוש לעובדים, היצע העבודה עולה על הביקוש, ובשוק נוצרת אבטלה. המודל הזה רלוונטי בעיקר אם מדובר בעובדים עם מיומנות נמוכה או בעובדים ללא ניסיון, כגון בני נוער, שאילולא החוק המעסיקים היו שוקלים לשלם להם שכר נמוך משכר מינימום. בספרות האמפירית נמצאו עדויות לכאן ולכאן אשר להשפעת שכר מינימום על אבטלה. מסקירת ספרות של בראון ואח' (Brown et al., 1982) משתמע שהעלאת שכר המינימום ב-10% גורמת לירידה של כ-1% עד 3% בהעסקת בני נוער. לעומתם, חוקרים אחרים, ובהם קארד וקרואגר (Card & Krueger, 1994), שחקרו את ענפי התעשייה שמעסיקים עובדים עם מיומנות נמוכה, לא מצאו השפעה כלשהי של השינויים בשכר מינימום על האבטלה. הוויכוח האקדמי בנוגע להשפעה של שכר מינימום על תעסוקה נמשך גם היום (Cengiz et al., 2019; Meer & West, 2016; Neumark & Wascher, 2008), ורוב המחקרים מוצאים השפעה שלילית קטנה על תעסוקה בעקבות גידול בשכר המינימום.

זרם אחר של הספרות המקצועית דן בתופעת **התמדת האבטלה**. מיטשל (Mitchell, 1993) הראה ש**תיאוריית ההיסטריסיס** (hysteresis theory) מספקת הסבר טוב יותר להתנהגות שיעור האבטלה בטווח הארוך בהשוואה ל**תיאוריית שיעור האבטלה הטבעי**. לפי תיאוריית ההיסטריסיס, זעזוע חיצוני בשוק העבודה גורם לשינוי המגמה של שיעור האבטלה. שינוי זה מתמיד גם בטווח הארוך, כך ששיעור האבטלה אינו חוזר לשיעור האבטלה הטבעי אלא נשאר תלוי בשיעור האבטלה של התקופה הקודמת. ללא זעזועים בכיוון ההפוך המגמה של שיעור האבטלה אינה משתנה, לכן לאחר תקופת המיתון יש צורך במדיניות תומכת תעסוקה. פאפל ואחרים (Papell et al., 2000) מצאו שבטווח הארוך ההתמדה במגמת שיעור האבטלה מאפיינת את מדינות אירופה המפותחות אך לא את ארצות הברית.

## 3.2 השפעת מדיניות דמי אבטלה על משך תקופת האבטלה

התיאוריה הכלכלית חוזה שהרחבת הזכאות לדמי אבטלה עלולה להקטין את הסיכוי שהמובטל יעבור מאבטלה לעבודה ובכך תתארך תקופת האבטלה שלו. לפי **מודל החיפוש הדינמי** (dynamic search model), (Mortensen, 1977, 1990; van den Berg, 1990), הפרט שואף למקסם את פונקציית התועלת שלו, פונקציה הכוללת פנאי והכנסה על פני כל תקופת חייו. בין פנאי להכנסה יש יחסי שקלול תמורות (trade-off). בעיית הפרט היא לבחור בהרכב של פנאי והכנסה שמניב לו תועלת מרבית כפוף למגבלת התקציב העומדת בפניו. לשם כך הפרט ממקסם את סך הערך של הפנאי וההכנסה שהוא מקבל בהווה ושהוא צפוי לקבל בעתיד. לפי הנחות המודל, הכנסתו של הפרט העובד נובעת משכר עבודה, ואילו הכנסת הפרט המובטל נובעת מדמי אבטלה. הפרט מקבל את דמי האבטלה כל עוד אין לו עבודה וכל עוד תקופת הזכאות שלו לדמי אבטלה לא נגמרה. בשוק יש התפלגות קבועה של הצעות עבודה. פרט שמחפש עבודה שולף את ההצעות מההתפלגות באקראי ומחליט אם הוא מקבל או דוחה אותן.

כאשר פרט ממקסם את תועלתו והתפלגות ההצעות נתונה, הסיכוי שהפרט יחזור להיות מועסק מושפע משני גורמים: (1) עוצמת החיפוש שלו; (2) השכר המינימלי שבו הוא מוכן לעבוד (reservation wage). מצבו הכלכלי של מובטל יכול להשתפר הן בעקבות הארכת תקופת הזכאות לקצבה (potential benefit duration), הן בעקבות הגדלת גובה הקצבה (benefit level). הגדלת גובה הקצבה נובעת בדרך כלל מהגדלת 'שיעור ההחלפה' (replacement ratio), כלומר מהגדלת היחס בין הקצבה להכנסה האחרונה. כל גידול שחל בקצבת דמי אבטלה מגדיל את סך ההכנסה של הפרט המובטל וגורם לירידה בעוצמת החיפוש שלו ולעלייה בגובה השכר המינימלי שהוא דורש. בעקבות זאת הסיכוי שפרט יסיים את תקופת האבטלה פוחת ותקופת האבטלה שלו עשויה להתארך.

ההשפעה השלילית של נדיבות דמי אבטלה על שיעור החזרה לעבוד תועדה בהרחבה בספרות המקצועית הן בארצות הברית הן במדינות אירופה (לסיכום הספרות המקצועית בעניין זה ר' Tatsiramos & van Ours, 2014; Schmieider & von Wachter, 2016). ואולם, רוב המחקרים התמקדו בהשפעתה של הארכת תקופת הזכאות. המחקרים של מאייר (Meyer, 1990) וכן של כץ ומאייר (Katz & Meyer, 1990) על הארכת תקופת הזכאות בארצות הברית מצאו השפעה שלילית ניכרת על שיעור החזרה לעבודה. נוסף על כך, הם מצאו ששיעור החזרה לעבודה נוטה לזנק לקראת מיצוי הזכאות לדמי אבטלה. ממצאים דומים דווחו מאוחר יותר על ידי אדיסון ופורטוגל (Addison & Portugal, 2004). הביקורת על המחקרים האלה הייתה שיייתכן כי מדיניות הארכת הזכאות ננקטה בתגובה לירידה בביקוש לעובדים בעקבות מיתון. אם הפרשנות הזאת נכונה, הירידה בשיעור החזרה לעבוד הייתה יכולה לקרות בגלל המיתון הכלכלי ולא בגלל המדיניות. כדי להתמודד עם הטענה הזאת, קארד ולוין (Card & Levine, 2000) חקרו שינויים במדיניות דמי אבטלה במדינת ניו ג'רסי שלא נבעו מתנאי שוק העבודה. המחקרים השוו בין נתוני המובטלים לפני ואחרי הרפורמה בשיטת 'הפרש ההפרשים' (difference in differences), בניו ג'רסי ובמדינות אחרות של ארצות הברית. הם מצאו ששיעור החזרה לעבודה ירד בעקבות השינוי במדיניות. ג'ונסטון ומס (Johnston & Mas, 2018) בחנו את ההשפעה של קיצור ניכר של תקופת הזכאות המרבית במדינת מיזורי. הקיצור בוצע במהירות, ועקב כך המובטלים שהיו בעיצומו של תהליך להגשת תביעה לא יכלו לשנות את התנהגותם בתגובה למדיניות. החוקרים השתמשו במתודולוגיה שעושה שימוש בנתונים על מובטלים שהגישו תביעות בתאריכים הקרובים לתאריך השינוי, חלקם לפניו וחלקם אחריו ('שיטת אי-רציפות הרגרסיה' – regression discontinuity). הם מצאו שקיצור תקופת הזכאות גרם לעלייה בשיעור החזרה לעבודה.

מחקרים רבים במדינות אירופה דנו בהשפעתה של הארכת תקופת מתן דמי אבטלה על אורך תקופת האבטלה. רבים מהם דנו ברפורמה שבוצעה באוסטריה בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים של המאה העשרים. הרפורמה האריכה את תקופת מתן דמי האבטלה למובטלים שגילם יותר מ-50. להארכה הייתה חשיבות מיוחדת באזורים שנפגעו מהמשבר בתעשיית הפלדה. במחקרים אחדים (Lalive & Zweimüller, 2004; Lalive et al., 2006; Winter-Ebmer, 1998) השתמשו בשיטת הפרש ההפרשים כדי לזהות את השפעת הרפורמה ובחנו את ההבדלים בין האזורים שהייתה בהם הארכה מסיבית בזכאות ובין יתר האזורים. לעומתם, במחקרים אחרים שעסקו ברפורמה השתמשו בשיטת אי-רציפות הרגרסיה ובחנו אי-רציפות סביב גיל הזכאות (Lalive, 2008) וסביב תקופת העבודה המינימלית המזכה בדמי אבטלה (Card et al., 2007). בכל המחקרים באוסטריה נמצא שלהארכת תקופת הזכאות הייתה השפעה שלילית ניכרת על שיעור החזרה לעבודה ועל משך תקופת האבטלה. בחלק מהמחקרים תועדה עלייה חדה בשיעור החזרה לעבודה לקראת מיצוי הזכאות.

שאלת ההשפעה של משך תקופת הזכאות לדמי אבטלה על משך תקופת האבטלה נחקרה גם במדינות נוספות באירופה. רוב המחקרים המוקדמים השתמשו בשיטת הפרש ההפרשים, ואילו המחקרים החדשים השתמשו בשיטת אי-רציפות הרגרסיה. לדוגמה, ון אורס ווודופיבץ (van Ours & Vodopivec, 2006) חקרו את מדיניות קיצור תקופת הזכאות בסלובניה. מועד סיום תקופת הזכאות במדינה זו נקבע בהתאם לוותק המובטלים בעבודתם האחרונה. בעקבות הרפורמה שבוצעה בסלובניה ב-1998 קוצרה תקופת הזכאות המרבית לדמי אבטלה לרוב העובדים, אך לא לכולם. מצב זה אפשר לחוקרים להשתמש בשיטת הפרש ההפרשים: העובדים חולקו לכמה קבוצות; כל קבוצה הושפעה מן הקיצור במידה אחרת. במערב גרמניה התקבלה בשנות השמונים סדרה של חוקים שהאריכו את תקופת הזכאות למובטלים מבוגרים בעלי ותק. החוק הראשון שהתקבל האריך את תקופת הזכאות לעובדים מגיל 42 ומעלה. החוקים שבאו אחריו קבעו הארכה נוספת לעובדים מגיל 44 ומעלה ולאחר מכן עוד הארכה לעובדים מגיל 49 ומעלה. מדיניות זו נחקרה על ידי האנט (Hunt, 1995) באמצעות שיטת הפרש ההפרשים ועל ידי שמידר ואח' (Schmieder et al., 2012) בשיטת אי-רציפות הרגרסיה סביב גילי הסף לקבלת דמי אבטלה שנקבעו בחוקים. קליינדו ואח' (Caliendo et al., 2013) חקרו את מדיניות הארכת הזכאות בגרמניה בעשור הראשון של המאה ה-21 למובטלים בני 45 ויותר. גם הם השתמשו באי-רציפות הרגרסיה סביב גיל הסף. לה-ברבנשון (Le Barbanchon, 2016) חקר גם הוא את מדיניות הארכת הזכאות לדמי אבטלה בצרפת בעשור הראשון של המאה ה-21. העובדים שצברו ותק של יותר מ-8 חודשים במהלך השנה שלפני המועד הקובע קיבלו הארכה גדולה מזו שקיבלו העובדים שצברו ותק של בין 6 ל-8 חודשים במשך אותה תקופה. החוקר השתמש באי-רציפות הרגרסיה בין שתי הקבוצות הללו. כל המחקרים הגיעו למסקנה שתקופת זכאות ממושכת מקטינה את הסיכוי לחזור לעבודה ומאריכה את תקופת האבטלה.

פרט להארכת תקופת הזכאות, כמה מחקרים בחנו גם שינויי מדיניות אחרים הנוגעים למידת נדיבותם של דמי האבטלה. כך למשל, בובר ואח' (Bover et al., 2002) חקרו את השפעת הרפורמה שבוצעה בספרד ב-1984 ובעקבותיה חלק מן העובדים שפוטרו מעבודות זמניות הפסיקו להיות זכאים לדמי אבטלה. הם מצאו שהזכאות לדמי אבטלה מקטינה את הסיכוי לחזור לעבוד בקרב גברים מובטלים. לצמצום הזכאות הייתה השפעה מרבית על הסיכוי לחזור לעבוד בקרב המובטלים שבזמן השינוי צברו תקופת אבטלה של שלושה חודשים. קרלינג ואח' (Carling et al., 2001) חקרו את הקיצוץ בשיעור ההחלפה של דמי אבטלה לאחר גיל 55 שבוצע בשוודיה בשנת 1996. לפי המחקר הזה הקיצוץ גרם לעלייה בשיעור החזרה לעבוד. רוד וז'אנג (Røed & Zhang, 2003) ניתחו את השפעתה של מדיניות מתן דמי אבטלה על משך תקופת האבטלה בנוווגיה בשנות התשעים למאה העשרים. לפי מדיניות זו, דמי האבטלה חושבו על בסיס ההכנסות בשנה הקלנדרית שקדמה לתביעה, לכן גובה הקצבה היה תלוי בחודש שהתביעה הוגשה בו. החוקרים מצאו שירידה שולית בלבד בגובה דמי האבטלה גרמה לעלייה תלולה בסיכוי לחזור לעבוד. השפעת השינוי הייתה ניכרת יותר בקרב גברים מאשר בקרב נשים. לליב ואחרים (Lalive et al., 2006) ניתחו את הגדלת שיעור ההחלפה, כלומר את הגדלת גובה דמי האבטלה, במהלך הרפורמה באוסטריה. הם הגיעו למסקנה שחלק מהשפעת הרפורמה על העלייה בשיעור האבטלה נבע מהגדלה בשיעור ההחלפה, אם כי להארכת תקופת הזכאות הייתה השפעה גדולה יותר.

השפעתה השלילית של הגדלת דמי האבטלה על חזרה לעבוד תועדה במחקרים אמפיריים רבים. עם זאת, מחקרים אחדים מדווחים שלדמי אבטלה גבוהים יש השפעה חיובית על דפוסי העבודה לאחר סיום האבטלה, אבל הממצאים בעניין זה אינם חד-משמעיים.

לדוגמה, טטסירמוס (Tatsiramos, 2009) חקר את משך תקופת התעסוקה במדינות אירופה של עובדים שהיו מובטלים ואחר כך מצאו עבודה. הוא הסיק שתקופת התעסוקה הייתה ארוכה יותר בקרב עובדים שקיבלו דמי אבטלה לפני החזרה לעבודה לעומת תקופת התעסוקה של עובדים שלא היו זכאים לדמי אבטלה לפני שחזרו לעבוד. בדומה, בגרמניה, קליינדו ואח' (Caliendo et al., 2013) חקרו כאמור את רפורמת הארכת הזכאות לדמי אבטלה והסיקו שהפרטים שלא קיבלו הארכה מצאו לאחר מכן עבודה יציבה פחות וקיבלו שכר נמוך לעומת פרטים שקיבלו הארכה. ארני ואח' (Arni et al., 2013) חקרו בשווייץ את ההשפעה של סנקציות על מובטלים שלא השתתפו בתוכניות התעסוקה הנדרשות כדי לקבל דמי אבטלה. הם בחנו שני סוגי סנקציות – התראה על הפסקת תשלום דמי אבטלה והפסקת התשלום בפועל – ומצאו שההתראה בלבד גרמה לשכר נמוך יותר בעבודה שלאחר האבטלה, ואילו הפסקת התשלום בפועל גרמה הן לתקופת תעסוקה קצרה יותר הן לשכר נמוך יותר. ואולם, חוקרים אחרים, כגון קארד ואח' (Card et al., 2007) ולליב (Lalive, 2007) באוסטריה, ון אורס ווודופיבץ (van Ours & Vodopivec, 2008) בסלובניה ולה-ברבנשוון (Le Barbanchon, 2016) בצרפת, הגיעו למסקנה שדמי אבטלה גבוהים אינם משפיעים על איכות המשרה לאחר חזרה לעבודה הנמדדת באמצעות שכר או משך העסקה.

### 3.3 השפעת האבטלה על בריאות הפרט ורווחתו האישית

מאז תקופת השכל הגדול ועד היום הרבתה הספרות המקצועית לעסוק בהשפעתה השלילית של אבטלה על רווחתו של הפרט בהיבטים שאינם כלכליים (לסקירה ר' (Wanberg, 2012; Brand, 2015)). מספרות זו עולה כי עבור הפרט אבטלה היא מצב של לחץ ומצוקה שעלול לפגוע הן בבריאותו הנפשית הן בבריאותו הגופנית. ישנן כמה תיאוריות שמסבירות כיצד אבטלה פוגעת בבריאות נפשית. אחת התיאוריות המשפיעות ביותר היא **מודל הרווחים הסמויים** (latent benefits model) של ג'הודה (Jahoda, 1981). לפי המודל הזה, מצב של תעסוקה המניב רווחים גלויים, כגון הכנסה, כרוך גם ברווחים סמויים, כגון פעילות למען מטרה משותפת, ומעניק רווחים סמויים נוספים, כגון ניהול זמן, קשרים חברתיים, הכרה ומעמד חברתי – וכל אלו תורמים לרווחתו האישית של הפרט. אבטלה לעומת זאת כרוכה באובדן הרווחים האלה, ועקב כך בריאותו הנפשית של הפרט נפגעת.

לפגיעת האבטלה בבריאות הגופנית הוצעו עוד כמה הסברים (ר' (Janlert & Hammarström, 2009; Bartley, 1994)): ראשית, אובדן ההכנסה בעקבות אבטלה יכול למנוע מן הפרט את האפשרות לממן שירותי בריאות ורפואה שהוא זקוק להם; שנית, הלחץ הכרוך במצב של אבטלה יכול לגרום לפגיעה גם בבריאות הגופנית. מצוקה נפשית בגלל אבטלה היא סיבה מרכזית העלולה לגרום לפרט לאמץ דפוסי התנהגות לא בריאים, ובהם עישון או צריכת אלכוהול מופרזת. במקרים קיצוניים המצוקה יכולה אף להוביל להתנהגות אובדנית ולהתאבדות.

הקשר בין אבטלה לבריאות נפשית וגופנית נבחן גם במחקרים אמפיריים רבים, וממצאיהם נדונו בכמה מחקרי מטה-אנליזה. מרפי ואתאנאסו (Murphy & Athanasou, 1999) בחנו 16 מחקרים ארוכי טווח שעסקו בהשפעת השינוי במצבו התעסוקתי של הפרט על בריאותו הנפשית. הם מצאו שרוב המחקרים מראים שיש השפעה כזאת. המחקרים שסקרו מעידים הן על השפעתו החיובית של המעבר מאבטלה לתעסוקה, הן על השפעתו השלילית של המעבר מתעסוקה לאבטלה.

מקי-ראיין ואח' (McKee-Ryan et al., 2005) ניתחו את ממצאי 104 מחקרים אמפיריים שעסקו בהשפעת האבטלה על בריאות נפשית וגופנית. המחקרים זיהו ארבעה גורמים שהיו מתואמים חזק עם בריאות נפשית, עם שביעות רצון מהחיים ועם בריאות גופנית בתקופת האבטלה: (1) מרכזיות, בעיני הפרט, של התפקיד בעבודה שהייתה לו (מתואמת עם בריאות נפשית בלבד); (2) המשאבים להתמודדות עם אבטלה שעומדים לרשותו של הפרט: הערכה עצמית חיובית, תמיכה חברתית, יציבות פיננסית וניהול זמן מובנה; (3) הערכה שלילית, בעיני הפרט, של אירוע אובדן העבודה; (4) מעורבות פעילה בחיפוש עבודה (מתואמת עם בריאות נפשית נמוכה, אם כי הקשר הסיבתי אינו ברור).

פאול ומוזר (Paul & Moser, 2009) ניתחו 237 מחקרי חתך רחב ו-87 מחקרים ארוכי טווח שעסקו בהשפעת אבטלה על בריאות הנפשית של הפרט. המחקרים מצאו שרמת בריאותם הנפשית של המובטלים הייתה נמוכה בהרבה מזו של מועסקים. ההבדלים היו בולטים יותר בקרב גברים מאשר בקרב נשים ובקרב עובדי צווארון כחול מאשר בקרב עובדי צווארון לבן. הפערים העמיקו ככל שתקופת האבטלה הייתה ארוכה יותר וככל שמערכת הרווחה במדינה הייתה חלשה יותר.

הקשר בין אבטלה לבריאות הגופנית והנפשית שהתגלה במחקרים עורר את שאלת הסיבתיות: האם הסיבה לעובדה שמצב בריאותם של המובטלים טוב פחות משל כלל האוכלוסייה היא שבריאותם נפגעה בעקבות האבטלה? ההסבר החלופי הוא שבשוק העבודה יש **הטיית סלקציה** (selection bias), כלומר, לפרטים שבריאותם הנפשית או הגופנית טובה פחות משל כלל האוכלוסייה יש יותר סיכוי להיות מובטלים. לפי ההסבר הזה, ירידה במצב הבריאות עלולה לפגוע בתפקוד במקום העבודה ולגרום לאובדן עבודה ולקושי למצוא עבודה אחרת. לבעיית הסיבתיות הוצעו כמה פתרונות. לדוגמה, מחקר המטה-אנליזה של פאול ומוזר (Paul & Moser, 2009) שעסק בקשר בין אבטלה לבריאות נפשית בחן תת-קבוצה של מחקרי חתך רחב שעסקו בבריאותם הנפשית של מובטלים שפוטרו בעקבות סגירת מפעלים. במצב זה מדובר בהיקף נרחב של פיטורין, לכן לא סביר לטעון שהעובדים פוטרו עקב הבעיות בבריאות הנפש שהיו להם קודם לכן. נוסף על כך, פאול ומוזר בחנו מחקרים ארוכי טווח שעקבו לאורך זמן אחרי מצבם של פרטים שנעשו מובטלים או שחזרו לעבוד וכן בחנו את השינויים שחלו במצב בריאותם. המתודולוגיה הזאת מאפשרת לקבוע אם השינויים במצב הבריאות חלו לפני השינויים במצב התעסוקתי ואם לפיכך יש חשש להטיית סלקציה. פאול ומוזר הסיקו מהמחקרים האלה שהירידה בבריאותם הנפשית של המובטלים התרחשה בעקבות אובדן עבודה, ולא להפך. עם זאת, המחקרים גם מצאו עדות מסוימת להשפעתה של הטיית הסלקציה הן על אובדן העבודה הן על חיפוש העבודה, אם כי השפעה שלילית על בריאותו של הפרט, אך עם זאת לדעת כמה מחברים אחרים, הטיית סלקציה לפי מצב בריאות היא גורם בעל משקל בשוק העבודה (Krug & Eberl, 2018).

זרם אחר בספרות דן בקשר בין אבטלה ל**רווחה סובייקטיבית** (subjective well-being) של הפרט. רווחה זו נמדדת באמצעות מדדי שביעות רצון מן החיים שמתבססים על דיווח עצמי. בסקר בריאות כללי בבריטניה בחן מחקר חלוצי של קלרק ואוסוולד (Clark & Oswald, 1994) דיווחים על מצוקה נפשית לפי מדדים אלו. החוקרים מצאו הבדל של ממש בין המובטלים למועסקים. הם אף מצאו שהמתאם השלילי בין שביעות רצון ובין אבטלה היה חזק מן המתאם השלילי בין שביעות רצון לאירועים אחרים, כגון גירושין ופרידה זוגית. הפער לפי מדד מצוקה נפשית בין מובטלים למועסקים היה גדול יותר בקרב בני 30–50 ובקרב

בעלי השכלה גבוהה. בקרב מובטלים שגרים באזור שיש בו רמת אבטלה גבוהה ובקרב מי שמובטלים יותר משנה נרשמה מצוקה נפשית קטנה יותר. הממצא האחרון מעיד שעם הזמן יש תהליך הסתגלות לאבטלה בקרב מובטלים. קלרק ואח' (Clark et al., 2008) ניתחו נתונים מגרמניה והראו בדומה שהירידה ברווחת הפרט הסובייקטיבית לאחר תחילת האבטלה היא ירידה זמנית, ובטווח הארוך היא נוטה לחזור לרמת הבסיס שלה. עם זאת, הם מצאו שהפגיעה ברווחה הסובייקטיבית בעקבות אבטלה היא פגיעה ממושכת מן הפגיעה בעקבות אירועים אחרים. לוקס ואח' (Lucas et al., 2004) לעומתם הראו שהרווחה הסובייקטיבית הממוצעת של הפרט ממשיכה להיות נמוכה מרמת הבסיס גם אחרי שהפרטים מועסקים שוב. לפי לווהמן ואיד (Luhmann & Eid, 2009), פגיעת האבטלה ברווחה הסובייקטיבית של הפרט גדולה יותר אם הפרט מובטל פעמים אחדות. השפעת האבטלה על הרווחה הסובייקטיבית של הפרט תועדה גם במחקרי מטה-אנליזה (Luhmann et al., 2012; McKee-Ryan et al., 2005).

## 4. השוואה בין-לאומית

### 4.1 שיעור אבטלה

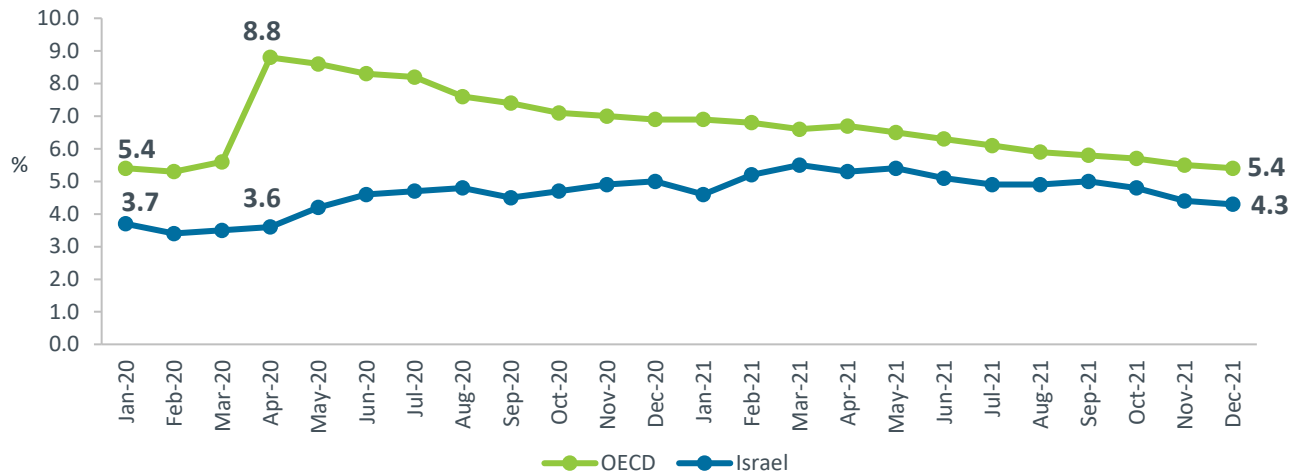
#### 4.1.1 שיעור אבטלה לפי ההגדרה הרשמית

כבר בתחילתה של מגפת הקורונה הוטלו סגרים ברוב מדינות העולם ועסקים רבים נסגרו. עקב כך נקלעו שוקי העבודה בכל רחבי העולם למשבר חסר תקדים. ברוב מדינות OECD האבטלה עלתה בעקבות המשבר, אם כי לא בכולן העלייה הייתה תלולה.

**שיעור האבטלה הרשמי** הוא שיעור המובטלים **מכוח העבודה** הכולל את אוכלוסיית המדינה בגיל העבודה שעובדת או מעוניינת לעבוד (מועסקים ומובטלים). הנתונים על שיעורי אבטלה רשמיים נאספים בדרך כלל באמצעות סקרים סטטיסטיים. **תרשים 1** מראה את שיעורי האבטלה החודשיים לפי ההגדרה הרשמית ל"מובטל", בישראל ובמדינות OECD, מינואר 2020 עד דצמבר 2021. בתחילת התקופה שיעור האבטלה הרשמי במדינות OECD עמד על 5.4%, ואילו בישראל הוא עמד על 3.7% בלבד. בין מארס לאפריל 2020, בעקבות מגפת הקורונה, חלה עלייה דרמטית באבטלה ברוב המדינות, ושיעור האבטלה הממוצע ב-OECD זינק לרמה של 8.8%. בישראל, לעומת זאת, לא חל שינוי באבטלה בחודשים האלה, ושיעור האבטלה נותר ברמה של 3.6%.

מאז אפריל 2020, ב-OECD נרשמה ירידה הדרגתית בשיעור האבטלה הממוצע, והוא הגיע לרמה של 5.4% בדצמבר 2021. לעומת זאת, בישראל שיעור האבטלה עלה מעט בתקופה הזאת, ובדצמבר 2021 הגיע לרמה של 4.3%.

**תרשים 1: שיעור אבטלה רשמית חודשית, בישראל ובמדינות OECD, במוצע, ינואר 2020 – דצמבר 2021 (באחוזים)**



מקור: OECD, 2022

## 4.1.2 שיעור האבטלה לפי הגדרה רחבה שכוללת עובדים שהפסיקו לעבוד זמנית

הסטטיסטיקה הרשמית של שיעורי אבטלה לא תמיד מאפשרת השוואה בין-לאומית מדויקת. הסיבה לכך היא ההבדלים בין מדינות בהגדרת אבטלה זמנית. אלו יכולים להשפיע על ניתוח שוק העבודה למשל בתקופת משבר מגפת הקורונה.

בארצות הברית ובקנדה עובדים שפוטרו זמנית (temporary layoffs) נחשבים מובטלים ומקבלים דמי אבטלה אם יש להם תאריך מדויק לחזרתם לעבודה אצל המעסיק האחרון. אחרת הם נחשבים 'מי שאינם פעילים בשוק העבודה'.

במדינות אירופה, לעומת זאת, לפני פרוץ משבר מגפת הקורונה, כל העובדים שנעדרו זמנית מעבודתם בגלל חוסר עבודה נחשבו מועסקים אם עמדו באחד משני תנאים: (1) תקופת ההיעדרות הצפויה הייתה קצרה מ-3 חודשים, או (2) הם המשיכו לקבל לפחות חצי מהשכר מהמעסיק שלהם. עובדים כאלה אינם זכאים לדמי אבטלה, אך בדרך כלל הם מקבלים סיוע מהמדינה בתוכניות לשימור עבודה (job retention schemes). ואולם, הגדרות האבטלה באירופה השתנו בעקבות מגפת הקורונה. האיחוד האירופי החליט שהחל בינואר 2021 פרטים שלא עבדו במשך יותר משלושה חודשים ולא חיפשו עבודה ייחשבו 'לא פעילים בשוק העבודה' גם אם קודם נחשבו מועסקים. בעקבות שינוי זה בחלק מהמדינות בוצע תיקון רטרופקטיבי של נתוני האבטלה לפני ינואר 2021. חשוב אפוא לנקוט זהירות בהשוואת נתוני האבטלה באירופה ובמדינות OECD אחרות (OECD, 2021, chapter 1.1, box 1.1) לנתונים בישראל.

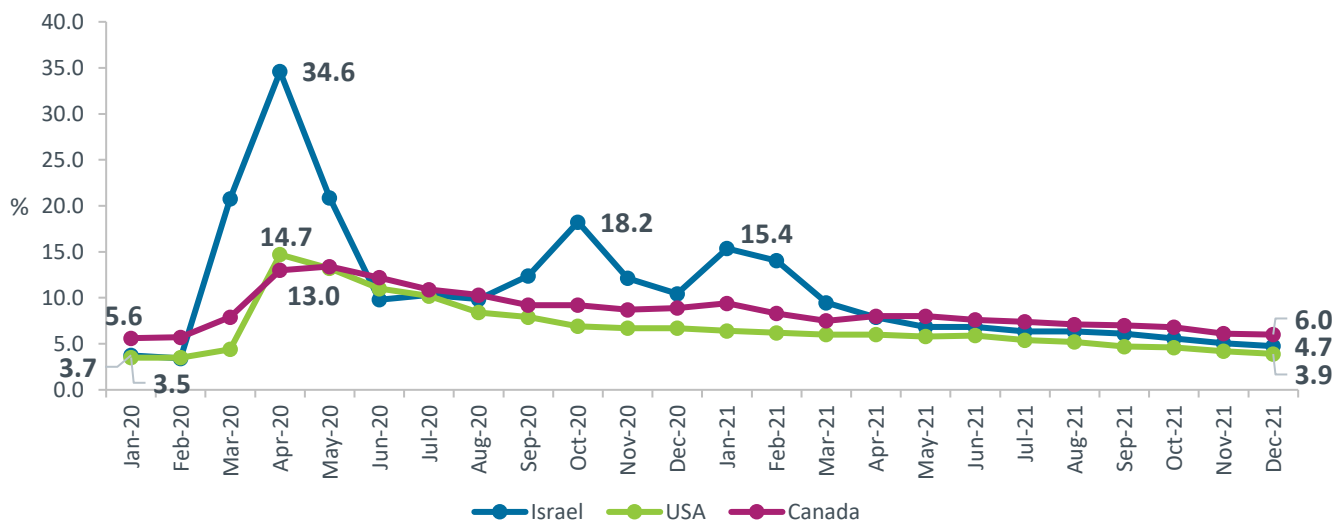
בישראל, העובדים שנעדרו מעבודתם עקב היציאה לחופשה ללא תשלום (להלן: **חל"ת**) אינם נחשבים מובטלים. אך בעקבות משבר מגפת הקורונה הוחלט שיוצאים לחל"ת יהיו זכאים לדמי אבטלה. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אספה נתונים על הנעדרים מעבודתם בעקבות מגפת הקורונה החל במארס 2020.

בשאיפה לערוך השוואה מדויקת, מסמך זה מתבסס על הגדרה רחבה של אבטלה הכוללת את העובדים שהפסיקו לעבוד זמנית. **תרשים 2** מציג את השינוי בשיעור האבטלה בישראל, לפי ההגדרה שכוללת יחד את העובדים שנעדרו זמנית מעבודה מסיבות הקשורות בקורונה ואת המובטלים רשמית, מינואר 2020 עד דצמבר 2021. לצידו מוצג שיעור האבטלה הרשמי בארצות הברית ובקנדה, שבהן העובדים בפיטורים זמניים מסווגים כמובטלים. מהתרשים עולה כי במדינות הללו חלה עלייה חדה בשיעור האבטלה בתחילת המשבר. שיעור האבטלה בארצות הברית עלה מ-3.5% בינואר 2020 ל-14.7% באפריל 2020. בקנדה שיעור האבטלה עלה מ-5.6% בינואר 2020 ל-13.0% במאי 2020. ואולם, בשתי המדינות, לאחר העליות הללו ועד דצמבר 2021, חלה ירידה בשיעור האבטלה. בסוף התקופה, שיעור האבטלה בארצות הברית הגיע ל-3.9% ובקנדה ל-6%.

שלא כמו בארצות הברית ובקנדה, בשיעור האבטלה בישראל, לפי ההגדרה הרחבה, חלו שלוש עליות; כל אחת מהן הייתה חדה יותר מהעליות בארצות הברית ובקנדה. בינואר 2020 שיעור האבטלה הרחבה בישראל היה 3.7% בלבד, אך באפריל 2020 הוא זינק לשיא של 34.6%. לאחר מכן ירד השיעור, אך בהמשך חלו בו עוד שתי עליות חדות: באוקטובר 2020 (18.2%) ובינואר 2021 (15.4%). לעומת זאת, בדצמבר 2021 ירד שיעור האבטלה בישראל, לפי ההגדרה הרחבה, ל-4.7%. שיעור זה היה נמוך מהשיעור בקנדה אך גבוה מזה שבארצות הברית.



**תרשים 2: שיעור אבטלה, כולל עובדים שהפסיקו לעבוד זמנית, בישראל, בארצות הברית ובקנדה, פברואר 2020 עד דצמבר 2021 (באחוזים)**



מקורות: ארצות הברית וקנדה - OECD, 2022

ישראל - OECD, 2022 (עד פברואר 2020); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), 2022, לוח 9 (החל במרס 2020)

## 4.2 דמי אבטלה

### 4.2.1 הסדרי אבטלה: שני רבדים

במדינות OECD יש הסדרים למיניהם – הן לתנאים המזכים בקבלת דמי אבטלה הן למשך זמן תשלום הקצבה ולגובהה. הסדרים אלו לעניין דמי האבטלה מתחלקים לשני רבדים:

**רובד ראשון (first tier)** – הרובד הבסיסי שמספק תמיכה כספית לכלל דורשי העבודה העומדים בתנאי הזכאות. רובד זה קיים בכל מדינות OECD, גם בישראל. ברוב המדינות הקצבה ברובד זה ממומנת מהפרשות העובדים לביטוח הסוציאלי ואינה כפופה למבחן הכנסה.

**רובד שני (second tier)** – הרובד שמספק תמיכה כספית לדורשי עבודה שאינם זכאים לדמי אבטלה של הרובד הראשון, ובהם מי שתקופת זכאותם הסתיימה. רובד זה קיים ב-13 מדינות OECD: אוסטרליה, אירלנד, אסטוניה, בריטניה, גרמניה, יוון, יפן, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צ'ילה, צרפת ושוודיה. ברוב המדינות הקצבה ברובד זה כפופה למבחני הכנסה ונכסים ואינה ממומנת מהפרשות לביטוח הסוציאלי.

רובד שני לא קיים בישראל. הסקירה כאן עוסקת אפוא ברובד הראשון של דמי אבטלה בלבד.

## 4.2.2 תנאי זכאות: זמן עבודה מינימלי ותקופת התייחסות

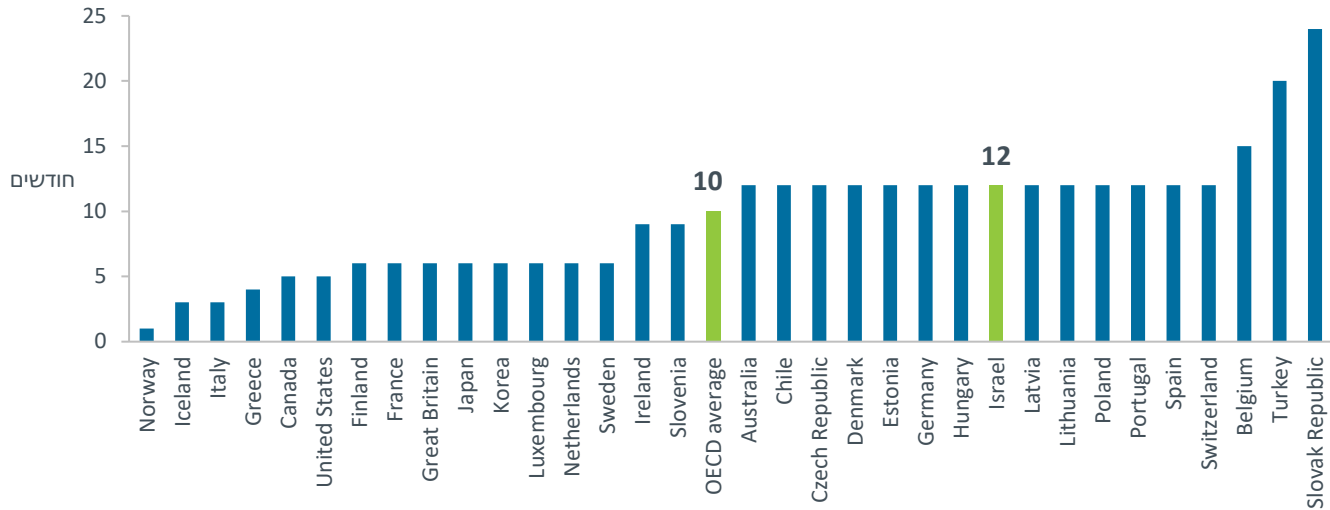
ברוב מדינות OECD תנאי הזכאות לדמי אבטלה כוללים שתי דרישות עיקריות:

**זמן עבודה מינימלי** – משך הזמן המינימלי שמי שתובע דמי אבטלה חייב לעבוד לפני תקופת האבטלה כדי להיות זכאי לדמי אבטלה;

**תקופת התייחסות** – תקופה מוגבלת שבה על העובד לצבור זמן עבודה מינימלי כדי להיות זכאי לדמי אבטלה.

**תרשים 3** מציג את זמן העבודה המינימלי במדינות OECD, נכון ל-1 בינואר 2020, לפני פרוץ משבר מגפת הקורונה. מהתרשים עולה כי בערך במחצית מהמדינות זמן העבודה המינימלי היה פחות מ-12 חודשים. ביתר המדינות היה זמן העבודה המינימלי 12 חודשים; בבלגיה, טורקיה וסלובקיה היה הזמן ארוך יותר. זמן עבודה מינימלי ממוצע ב-OECD היה 10 חודשים. זמן העבודה המינימלי בישראל היה 12 חודשים, מעט מעל ממוצע OECD.

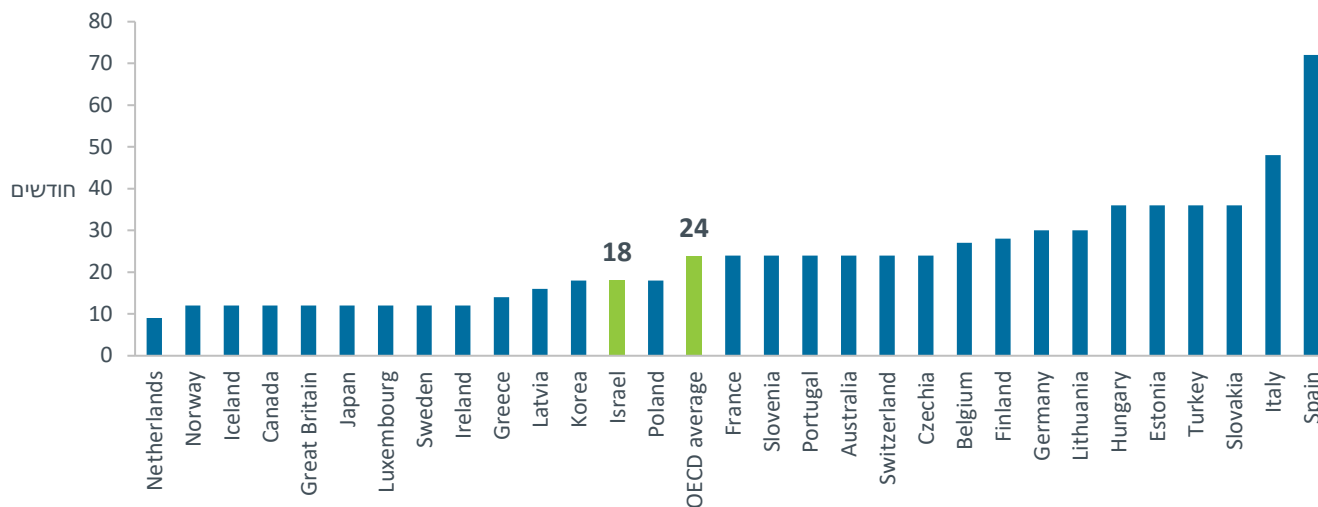
**תרשים 3: זמן עבודה מינימלי לצורך זכאות לדמי אבטלה במדינות OECD, נכון ל-1.1.2020 (בחודשים)**



מקור: OECD, 2020, תרשים 2.6

תקופת ההתייחסות לחישוב זמן עבודה המזכה בדמי אבטלה הייתה קיימת בכל המדינות, למעט בארצות הברית, בדנמרק ובצ'ילה. **תרשים 4** מציג תקופת התייחסות במדינות OECD ב-1 בינואר 2020. מהתרשים עולה כי תקופת ההתייחסות נעה בין 9 חודשים ל-3 שנים, מלבד בספרד (6 שנים) ובאיטליה (4 שנים). תקופת ההתייחסות הממוצעת ב-OECD – 24 חודשים (שנתיים), ובישראל – 18 חודשים בלבד, פרק זמן מצומצם לעומת ממוצע OECD.

תרשים 4: תקופת התייחסות לחישוב זמן העבודה לצורך זכאות לדמי אבטלה במדינות OECD, נכון ל-1.1.2020 (בחודשים)



מקור: OECD, 2020, תרשים 2.6

לסיכום, **מתרשימים 3 ו-4** אפשר להסיק כי תנאי הזכאות לדמי אבטלה בישראל לפני משבר מגפת הקורונה היו מחמירים מעט יחסית למדינות OECD אחרות. זמן העבודה המינימלי בישראל היה מעט מעל ממוצע OECD ותקופת התייחסות בישראל הייתה מצומצמת מממוצע OECD.

### 4.2.3 תקופת זכאות וגובה דמי אבטלה

ישנה שונות ניכרת בקרב מדינות OECD בנוגע לתקופת הזכאות לקצבה ולגובה הקצבה. תקופת זכאות מרבית לדמי אבטלה מוגבלת בכל מדינות OECD, חוץ מאשר באוסטריה, בבלגיה ובניו זילנד. **תרשים 5** מציג את תקופת הזכאות המרבית במדינות OECD, נכון ל-1 בינואר 2020. מהתרשים עולה כי במדינות OECD תקופת זכאות מרבית ממוצעת הייתה 13 חודשים, ובערך בשליש מהן היה אורך תקופה זו בין 10 ל-13 חודשים. תקופת הזכאות המרבית בישראל הייתה קצרה מאוד לעומת הממוצע ב-OECD: חמישה חודשים בלבד.

**תרשים 5: תקופת זכאות מרבית לדמי אבטלה במדינות OECD, נכון ל-1.1.2020 (בחודשים)**

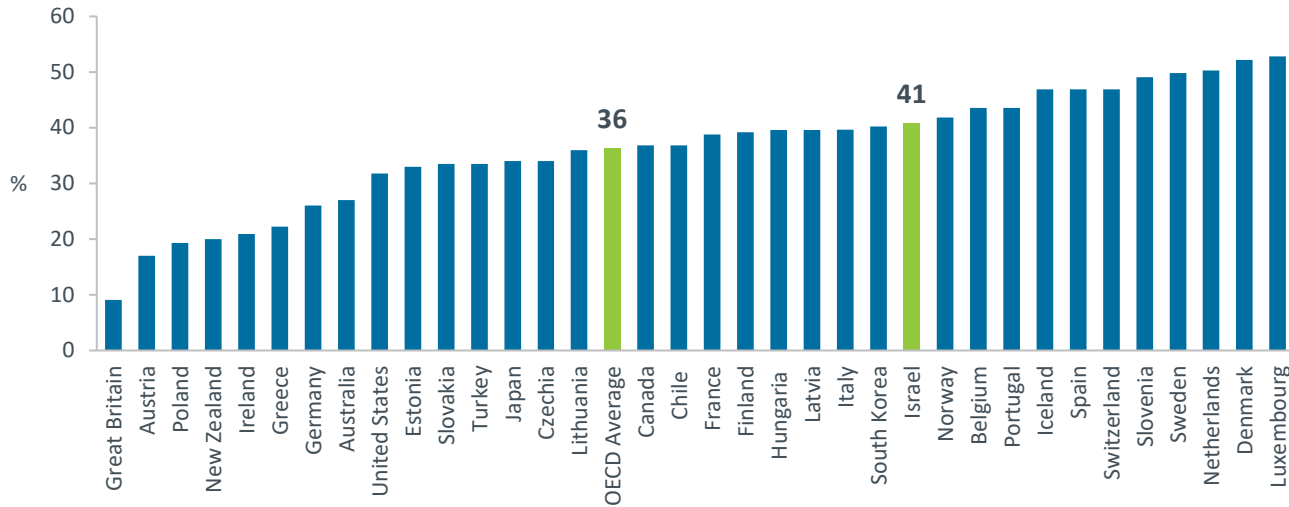


מקור: OECD, 2020, תרשים 2.7, פאנל B

**תרשים 6** מציג את חישוב גובה דמי האבטלה בתור אחוז מהשכר הממוצע. החישוב בוצע על ידי OECD לפי מודל המיסים והקצבאות (Tax-Benefit Model), (OECD, 2020). דמי האבטלה חושבו עבור דורשי עבודה יחידים בני 40 ללא ילדים שהשתכרו 2/3 מהשכר הממוצע בעבודתם האחרונה. הנחות נוספות שעליהן התבסס החישוב הן שהתובע הוא בחודש השני לקבלת דמי האבטלה ושתקופת הפרשות שלו הייתה של 22 שנים.

התרשים מראה כי גובה דמי אבטלה ממוצע במדינות OECD עמד לפי הערכת המודל על 36% מהשכר הממוצע. דמי אבטלה בישראל גבוהים יותר, ולפי הערכת המודל עמדו על 41% מהשכר הממוצע.

**תרשים 6: דמי אבטלה – השיעור מהשכר הממוצע במדינות OECD, נכון ל-1.1.2020 (באחוזים)**



מקור: OECD, 2020, תרשים 2.7, פאנל A

הערה: דמי אבטלה חושבו על ידי OECD לפי מודל המיסים והקצבאות (Tax-Benefit Model). החישוב נעשה לפי ההנחות האלה:

1. תובע דמי אבטלה הוא יחיד בן 40 ללא ילדים
2. שכרו הקודם היה 2/3 מהשכר הממוצע
3. החישוב הוא עבור החודש השני לקבלת דמי אבטלה
4. תקופת הפרשות היא 22 שנים

לסיכום, **מתרשימים 5 ו-6** אפשר להסיק כי לפני משבר מגפת הקורונה גובה דמי האבטלה החודשיים בישראל היה מעל הממוצע ב-OECD; עם זאת, תקופת הזכאות המרבית בישראל הייתה קצרה מאוד לעומת התקופה במדינות OECD אחרות, מלבד ארצות הברית.

### 4.3 שינויי מדיניות למתן דמי אבטלה בעקבות מגפת הקורונה

כל מדינות OECD נקטו מגוון רחב של צעדים כדי למנוע משבר כלכלי עקב מגפת הקורונה. חלק מהצעדים נועדו להרחיב את מדיניות הבטחת ההכנסה לעובדים שאיבדו את מקום עבודתם או את הכנסתם בגלל המגפה. בתקופת המגפה, כשני שלישים ממדינות OECD שינו את מדיניות דמי האבטלה בנוגע לתנאי הזכאות, להיקף האוכלוסייה הזכאית, לתקופת הזכאות ולגובה הקצבה. השינויים נגעו הן לרובד הראשון הן לרובד השני של קצבת דמי אבטלה. בהמשך יתוארו צעדי מדיניות עיקריים שמדינות ב-OECD נקטו.

### 4.3.1 שיפור תנאי הזכאות והרחבת היקף הזכאות

**לוח 1** מראה כי ב-16 מדינות OECD ננקטו צעדי מדיניות שנועדו להקל בתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה או להרחיב את היקף האוכלוסייה הזכאית. במדינות אחדות שני השינויים האלה בוצעו בד בבד.

מנתוני הלוח עולה כי ב-9 מדינות, ובהן ישראל, חלו הקלות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, למשל בנוגע לזמן העבודה המינימלי או לתקופה המינימלית שבה הפריש העובד משכרו לביטוח הסוציאלי לפני שנחשב למובטל, וכן בנוגע לתקופת ההתייחסות לחישוב זמן העבודה המינימלי או למבחן הכנסה במדינות שבהן הוא קיים.

עוד עולה מהלוח כי ב-11 מדינות, ובהן ישראל, הזכאות לדמי אבטלה חלה על קבוצות באוכלוסייה שלא היו זכאיות לדמי אבטלה קודם לכן, למשל עצמאים, עובדים זמניים ועובדים שהתפטרו מרצונם. בישראל הורחבה הזכאות לדמי אבטלה ליוצאים לחל"ת. המדיניות בישראל הייתה נדיבה מאוד לעומת המדיניות ברבות ממדינות OECD אחרות, שכן גם הונהגו בה הקלות בתנאי הזכאות וגם נקבעו אמות מידה לזכאים נוספים, ובפרט ליוצאים לחל"ת.

לוח 1: הקלה בתנאי זכאות לדמי אבטלה ו/או הרחבת היקף זכאות במדינות OECD, לפי מדינה

מדינה	הקלות בתנאי זכאות לדמי אבטלה	קבוצות שקיבלו זכאות לדמי אבטלה שלא היו זכאיות להן קודם לכן
1 אוסטרליה	הקלות במבחני הכנסה	
2 אירלנד		עצמאים
3 ארצות הברית		עצמאים
4 בלגיה		עובדים שהתפטרו מרצונם כדי לקבל עבודה אחרת ולא קיבלו אותה
5 ישראל	קיצור זמן עבודה מינימלי	עובדים שיצאו לחל"ת
6 לטביה		מקבלי דמי אבטלה שתקופת זכאותם הסתיימה
7 נורווגיה	הקלות במבחני הכנסה	
8 ניו זילנד		עצמאים
9 סלובניה		עובדים זמניים שהסכמי העבודה שלהם לא הוארכו בגלל מגפת הקורונה
10 ספרד	קיצור תקופת ההפרשות המינימלית	עצמאים, עובדים עצמאים עונתיים, עובדים שהתפטרו מרצונם כדי לקבל עבודה אחרת ולא קיבלו אותה
11 פינלנד	קיצור תקופת ההפרשות המינימלית	בעלי עסקים ועצמאים
12 צרפת	תקופת הסגר לא נחשבת בחישוב זמן עבודה מינימלי ובחישוב תקופת ההתייחסות	עצמאים ובעלי עסקים קטנים, עובדים שהתפטרו מרצונם כדי לקבל עבודה אחרת ולא קיבלו אותה
13 קולומביה	הארכת תקופת ההתייחסות, קיצור תקופת ההפרשות המינימלית	
14 קנדה		עצמאים ושכירים העובדים במשרה חלקית שאיבדו את עבודתם בגלל מגפת הקורונה ומקבלים קצבה אחרת.
		עובדים שאיבדו את עבודתם בגלל מגפת הקורונה ומיצו את זכאותם לדמי אבטלה
15 שוודיה	קיצורם של זמן עבודה מינימלי ושל מספר שעות עבודה מינימליות; ביטול ימי המתנה	
16 שווייץ	הארכת תקופת ההתייחסות	

מקורות: OECD, 2020, לוח 1.2 והמקורות ללוח

### 4.3.2 הארכת זמן קבלת הקצבה והגדלת סכום הקצבה

בעשרים ושתיים מדינות OECD ננקטו צעדים שנועדו להאריך את זמן קבלת הקצבה או להגדיל את סכום הקצבה. במדינות אחדות שני השינויים האלה בוצעו בד בבד. פירוט הצעדים במדינות הללו מוצג ב**לוח 2**.

מנתוני הלוח עולה כי ב-13 מדינות, ובהן ישראל, הוארך משך זמן קבלת הקצבה. הארכה זו נעשתה בארבע שיטות עיקריות:

1. הארכת תקופת הזכאות עד מועד מסוים (השיטה שננקטה בישראל)

2. תוספת של פרק זמן מסוים לתקופת הזכאות

3. תוספת של פרק זמן מסוים לתקופת הזכאות המרבית

4. אי-הכללת ימי הסגר בחישוב תקופת הזכאות

ההארכה הגורפת של מתן דמי האבטלה בישראל, החל במארכ 2020 ועד יוני 2021, הייתה חריגה לעומת צעדי הארכה שבוצעו במדינות OECD אחרות, שבהן הוארכה תקופת הזכאות בחודשים אחדים בלבד.

נוסף על כך, **מלוח 2** עולה כי ב-11 מדינות גובה הקצבה הוגדל באמצעות תוספת לקצבה (בחלק מהמדינות לתקופה מוגבלת או לקטגוריות מסוימות של זכאים), באמצעות ביטול מגבלות על גובה הקצבה, או באמצעות העלאת היחס בין הקצבה לשכר האחרון. בחלק מהמדינות הועלו קצבאות הרובד השני בלבד. ישראל אינה נמנית עם המדינות שבהן נקבעה קצבה גבוהה יותר.

**לוח 2: הארכת תקופת זכאות ו/או הגדלת סכום הקצבה במדינות OECD, לפי מדינה**

מדינה	הארכת תקופת הזכאות	הגדלת הקצבה
1 אוסטריה		העלאת קצבת הרובד השני עד גובה קצבת הרובד הראשון
2 אוסטריה		תוספת לקצבה לתקופה מוגבלת
3 איטליה	הארכה בחודשיים למי שזכאותם הסתיימה במארכ-אפריל 2020	
4 אירלנד		תוספת לקצבה לפרטים שאיבדו את עבודתם עקב משבר מגפת הקורונה
5 ארצות הברית	הארכת תקופת הזכאות המרבית ל-9 חודשים	תוספת לקצבה לתקופה מוגבלת
6 בלגיה		הקפאת הירידה ביחס בין הקצבה לשכר האחרון (שיעור החלפה)
7 בריטניה		תוספת לקצבת הרובד השני
8 גרמניה	הארכת תקופת הזכאות המרבית ב-3 חודשים למי שזכאותם הסתיימה בין 1 במאי ל-31 בדצמבר 2020	



מדינה	הארכת תקופת הזכאות	הגדלת הקצבה
9 דנמרק	אי-הכללת תקופת סגר של 4 חודשים בחישוב תקופת הזכאות	
10 יוון	הארכה בחודשיים למי שזכאותם הסתיימה ברבעון הראשון של 2020	
11 ישראל	הארכת תקופת מתן כל הקצבאות עד סוף יוני 2021	
12 לוקסמבורג	הארכת תקופת מתן כל הקצבאות עד סוף תקופת הסגר (יוני 2020)	
13 נורווגיה	הארכת תקופת מתן כל הקצבאות עד יוני 2020 למשך 18 שבועות לכל היותר	הגדלת הקצבה על ידי העלאת היחס בין הקצבה לשכר האחרון (שיעור החלפה)
14 ניו זילנד		תוספת לקצבה לתקופה מוגבלת
15 סלובקיה	הארכה של מתן הקצבאות בחודש למי שזכאותם הסתיימה בזמן המשבר	
16 ספרד	הארכת תקופת מתן הקצבאות עד סוף הסגר (יוני 2020)	
17 פורטוגל	הארכת תקופת מתן כל הקצבאות עד סוף תקופת הסגר (מאי 2020)	
18 פינלנד		ביטול מגבלות על גובה הקצבה לבעלי הכנסה נוספת (earnings disregard)
19 צרפת	אי-הכללת תקופת הסגר בתקופת הזכאות	
20 קולומביה		תוספת לקצבה לפרטים שלא קיבלו דמי אבטלה במשך 3 השנים שלפני האבטלה
21 שוודיה		העלאת גובה הקצבאות – מינימלית ומקסימלית – לתקופה מוגבלת
22 שווייץ	הארכת תקופת הזכאות המרבית ב-120 יום	

מקורות: OECD, 2020, לוח 1.2 והמקורות ללוח

## 5. סיכום ודין

הניתוח הכלכלי של אבטלה מציע הסברים אחדים לתופעה זו. השאלה אם וכיצד הממשלה יכולה להתמודד עם בעיית האבטלה נמצאת בלב הוויכוח בין שתי אסכולות כלכליות: האסכולה הנאו-קלאסית והאסכולה הקיינסיאנית. הגישה הרווחת היום היא הגישה הקיינסיאנית, ולפיה הממשלה יכולה וצריכה להתמודד עם בעיית האבטלה באמצעות מדיניות כלכלית. כלכלנים פיתחו כמה מודלים שמתארים את מנגנון קביעת שיווי המשקל בשוק העבודה. המודלים האלה עוזרים לנבא את רמת האבטלה ולבחור בצעדי מדיניות יעילים בשוק זה.

מדיניות מתן דמי אבטלה נועדה לאפשר למובטלים להתמודד עם אובדן הכנסה ולחפש עבודה מתאימה לכישוריהם. החיסרון במדיניות הזאת הוא בסכנה שתפגע בתמריץ של הפרט לצאת לעבוד. ההשפעה השלילית של נדיבות דמי אבטלה על יציאה לעבודה תועדה במחקרים אמפיריים רבים הן בארצות הברית הן במדינות אירופה. הספרות המקצועית דנה בשינויי מדיניות, כגון הארכת תקופת הזכאות, העלאת גובה הקצבה ורפורמות שנועדו להגדיל את מספר הזכאים. מחקרים מעידים שהשינויים האלה גרמו להארכת משך תקופת האבטלה ולירידה בשיעור החזרה לעבודה.

ספרות מקצועית נרחבת עוסקת בהשפעתה השלילית של אבטלה על רווחתו של הפרט, גם בהיבטים שאינם כלכליים. מחקרים אמפיריים רבים מראים שאבטלה פוגעת הן בבריאותם הגופנית של המובטלים, הן בבריאותם הנפשית. למשל, הספרות המקצועית מתעדת את פגיעת האבטלה בשביעות הרצון מן החיים שעולה מדיווחי המובטלים בסקרים.

מהשוואה הבין-לאומית עולה כי מדיניות דמי האבטלה בישראל לפני משבר מגפת הקורונה הייתה דומה למדיניות במדינות OECD אחרות על פי רוב המדדים; ההבדל המרכזי היה בתקופת הזכאות לדמי אבטלה: בישראל היא הייתה קצרה במידה ניכרת יחסית למוצע OECD. שניים מן המדדים (גובה הקצבה והתקופה לחישוב זמן מזכה) מעידים שהמדיניות בישראל היטיבה עם המובטלים מעט יותר מן הממוצע ב-OECD, ומדד אחד (זמן מזכה בקצבה) מעיד שהמדיניות בישראל היטיבה עם המובטלים מעט פחות מן הממוצע ב-OECD. לעומת זאת מדד אחד – תקופת הזכאות המרבית – מצביע על פער גדול מאוד בין ישראל ובין מדינות OECD: תקופת הזכאות המרבית בישראל קצרה בהרבה יחסית למוצע OECD.

למגפת הקורונה בישראל הייתה השפעה רבה יחסית על התמיכה בכוח העבודה שמחפש תעסוקה, בעיקר עקב גידול ניכר במספר העובדים בחל"ת. כמו כן בוצעו בישראל שינויים משמעותיים בהסדרי דמי האבטלה, הבולטים שבהם היו הכללת העובדים בחל"ת באוכלוסיית הזכאים לדמי אבטלה והארכת זמן קבלת דמי אבטלה עד יוני 2021, לכל הזכאים. נכון לדצמבר 2021, בדומה למדינות OECD אחרות גם המשק הישראלי חזר לשיעורי אבטלה דומים לאלה שהיו בו טרם המגפה.

- למ"ס. (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). (2022, 24 בינואר). הודעה לתקשורת: נתונים מסקר כוח אדם לחודש דצמבר 2021.
- Addison, J. T., & Portugal, P. (2004). How does the unemployment insurance system shape the time profile of jobless duration? *Economics Letters*, 85(2), 229-234. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2004.04.010>
- Aghion, P., & Howitt, P. (1994). Growth and unemployment. *The Review of Economic Studies*, 61(3), 477-494. <https://doi.org/10.2307/2297900>
- Arni, P., Lalive, R., & Van Ours, J. C. (2013). How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Econometrics*, 28(7), 1153-1178. <https://doi.org/10.1002/jae.2289>
- Bartley, M. (1994). Unemployment and ill health: Understanding the relationship. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 48(4), 333-337. <http://dx.doi.org/10.1136/jech.48.4.333>
- Bover, O., Arellano, M., & Bentolila, S. (2002). Unemployment duration, benefit duration and the business cycle. *The Economic Journal*, 112(479), 223-265. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00034>
- Brand, J. E. (2015). The far-reaching impact of job loss and unemployment. *Annual Review of Sociology*, 41, 359-375. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071913-043237>
- Brown, C., Gilroy, C., & Kohen, A. (1982). The effect of the minimum wage on employment and unemployment. *Journal of Economic Literature*, 20, 487-528. <http://www.jstor.org/stable/2724487>
- Caliendo, M., Tatsiramos, K., & Uhlendorff, A. (2013). Benefit duration, unemployment duration and job match quality: A regression-discontinuity approach. *Journal of Applied Econometrics*, 28(4), 604-627. <https://doi.org/10.1002/jae.2293>
- Card, D., Chetty, R., & Weber, A. (2007). Cash-on-hand and competing models of intertemporal behavior: New evidence from the labor market. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1511-1560. <https://doi.org/10.1162/qjec.2007.122.4.1511>
- Card, D., & Krueger, A. B. (1994). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, 84(4), 772-93. <https://www.jstor.org/stable/2118030>
- Card, D., & Levine, P. B. (2000). Extended benefits and the duration of UI spells: Evidence from the New Jersey extended benefit program. *Journal of Public Economics*, 78(1-2), 107-138. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00113-9](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00113-9)

- Carling, K., Holmlund, B., & Vejsiu, A. (2001). Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s. *The Economic Journal*, 111(474), 766-790. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00659>
- Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A., & Zipperer, B. (2019). The effect of minimum wages on low-wage jobs. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405-1454. <https://doi.org/10.1093/qje/qjz014>
- Clark, A. E., Diener, E., Georgellis, Y., & Lucas, R. E. (2008). Lags and leads in life satisfaction: A test of the baseline hypothesis. *The Economic Journal*, 118(529), F222-F243. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2008.02150.x>
- Clark, A. E., & Oswald, A. J. (1994). Unhappiness and Unemployment. *The Economic Journal*, 104(424), 648-659. <https://doi.org/10.2307/2234639>
- Diamond, P. A. (1982). Wage determination and efficiency in search equilibrium. *The Review of Economic Studies*, 49(2), 217-227. <https://doi.org/10.2307/2297271>
- Friedman, M. (1968). The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*, 58(1), 1-17. <http://www.jstor.org/stable/1831652>
- Gertler, M., & Trigari, A. (2009). Unemployment fluctuations with staggered Nash wage bargaining. *Journal of Political Economy*, 117(1), 38-86. <https://doi.org/10.1086/597302>
- Hall, R. E. (2005). Employment fluctuations with equilibrium wage stickiness. *American Economic Review*, 95(1), 50-65. <https://doi.org/10.1257/0002828053828482>
- Hunt, J. (1995). The effect of unemployment compensation on unemployment duration in Germany. *Journal of Labor Economics*, 13(1), 88-120. <https://doi.org/10.1086/298369>
- ILO & OECD (2020). The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies. ILO-OECD paper prepared at the request of G20 leaders, Saudi Arabia's G20 presidency. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_756331.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_756331.pdf)
- Jahoda, M. (1981). Work, employment, and unemployment: Values, theories, and approaches in social research. *American Psychologist*, 36(2), 184-191. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.36.2.184>
- Janlert, U., & Hammarström, A. (2009). Which theory is best? Explanatory models of the relationship between unemployment and health. *BMC Public Health*, 9(1), 1-9. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-9-235>
- Johnston, A. C., & Mas, A. (2018). Potential unemployment insurance duration and labor supply: The individual and market-level response to a benefit cut. *Journal of Political Economy*, 126(6), 2480-2522. <https://doi.org/10.1086/699973>

- Jones, S. R., & Riddell, W. C. (1999). The measurement of unemployment: An empirical approach. *Econometrica*, 67(1), 14-161. <http://www.jstor.org/stable/2999498>
- Katz, L. F., & Meyer, B. D. (1990). The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment. *Journal of Public Economics*, 41(1), 45-72. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(92\)90056-L](https://doi.org/10.1016/0047-2727(92)90056-L)
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest, and money*. Macmillan.
- Krug, G., & Eberl, A. (2018). What explains the negative effect of unemployment on health? An analysis accounting for reverse causality. *Research in Social Stratification and Mobility*, 55, 25-39. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2018.03.001>
- Lalive, R. (2007). Unemployment benefits, unemployment duration, and post-unemployment jobs: A regression discontinuity approach. *American Economic Review*, 97(2), 108-112. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.108>
- Lalive, R. (2008). How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach. *Journal of Econometrics*, 142(2), 785-806. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2007.05.013>
- Lalive, R., van Ours, J., & Zweimüller, J. (2006). How changes in financial incentives affect the duration of unemployment. *The Review of Economic Studies*, 73(4), 1009-1038. <https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2006.00406.x>
- Lalive, R., & Zweimüller, J. (2004). Benefit entitlement and unemployment duration: The role of policy endogeneity. *Journal of Public Economics*, 88(12), 2587-2616. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.10.002>
- Le Barbanchon, T. (2016). The effect of the potential duration of unemployment benefits on unemployment exits to work and match quality in France. *Labour Economics*, 42, 16-29. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.06.003>
- Lucas, R. E., Clark, A. E., Georgellis, Y., & Diener, E. (2004). Unemployment alters the set point for life satisfaction. *Psychological Science*, 15(1), 8-13. <https://doi.org/10.1111/j.0963-7214.2004.01501002.x>
- Luhmann, M., & Eid, M. (2009). Does it really feel the same? Changes in life satisfaction following repeated life events. *Journal of Personality and Social Psychology*, 97(2), 363-381. <https://doi.org/10.1037/a0015809>
- Luhmann, M., Hofmann, W., Eid, M., & Lucas, R. E. (2012). Subjective well-being and adaptation to life events: A meta-analysis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 102(3), 592-615. <https://doi.org/10.1037/a0025948>
- McKee-Ryan, F., Song, Z., Wanberg, C. R., & Kinicki, A. J. (2005). Psychological and physical well-being during unemployment: A meta-analytic study. *Journal of Applied Psychology*, 90(1), 53-76. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.90.1.53>

- Meer, J., & West, J. (2016). Effects of the minimum wage on employment dynamics. *Journal of Human Resources*, 51(2), 500-522. <https://doi.org/10.3368/jhr.51.2.0414-6298R1>
- Meyer, B. D. (1990). Unemployment Insurance and Unemployment Spells. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 757-782. <https://doi.org/10.2307/2938349>
- Mitchell, W. F. (1993). Testing for unit roots and persistence in OECD unemployment rates. *Applied Economics*, 25(12), 1489-1501. <https://doi.org/10.1080/00036849300000153>
- Mortensen, D. T. (1977). Unemployment Insurance and Job Search Decisions. *ILR Review*, 30(4), 505-517. <https://doi.org/10.1177/001979397703000410>
- Mortensen, D. T. (1982). Property rights and efficiency in mating, racing, and related games. *American Economic Review*, 72(5), 968-979. <https://www.jstor.org/stable/1812016>
- Mortensen, D. T. (1990). A structural model of unemployment insurance benefit effects on the incidence and duration of unemployment. In Y. Weiss, & G. Fishelson, (Eds.) *Advances in the theory and measurement of unemployment* (pp. 57-81). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-10688-2\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-349-10688-2_3)
- Mortensen, D. T., & Pissarides, C. A. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *The Review of Economic Studies*, 61(3), 397-415. <https://doi.org/10.2307/2297896>
- Murphy, G. C., & Athanasou, J. A. (1999). The effect of unemployment on mental health. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 72(1), 83-99. <https://doi.org/10.1348/096317999166518>
- Neumark, D., & Wascher, W. L. (2008). *Minimum Wages*. MIT Press.
- OECD. (2020). *OECD employment outlook 2020: Worker security and the COVID-19 crisis*. OECD Publishing. [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020\\_1686c758-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en)
- OECD. (2021). *OECD employment outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*. OECD Publishing. [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2021\\_5a700c4b-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2021_5a700c4b-en)
- OECD. (2022). *Unemployment rate*. Retrieved February 20 2022, from [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/harmonised-unemployment-rate-hur/indicator/english\\_52570002-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/harmonised-unemployment-rate-hur/indicator/english_52570002-en)
- Papell, D. H., Murray, C. J., & Ghiblawi, H. (2000). The structure of unemployment. *Review of Economics and Statistics*, 82(2), 309-315. <https://doi.org/10.1162/003465300558696>

- Paul, K. I., & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational Behavior*, 74(3), 264-282. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2009.01.001>
- Phelps, E. S. (1967). Phillips curves, expectations of inflation and optimal unemployment over time. *Economica*, 34(135), 254–281. <https://doi.org/10.2307/2552025>
- Phelps, E. S. (1968). Money-wage dynamics and labor-market equilibrium. *Journal of Political Economy*, 76(4), 678-711. <https://doi.org/10.1086/259438>
- Pissarides, C. A. (1985). Short-run equilibrium dynamics of unemployment, vacancies, and real wages. *American Economic Review*, 75(4), 676-690. <https://www.jstor.org/stable/1821347>
- Pissarides, C. A. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory*. 2nd ed. MIT Press.
- Røed, K., & Zhang, T. (2003). Does unemployment compensation affect unemployment duration? *The Economic Journal*, 113 (484), 190-206. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00086>
- Schmieder, J. F., & von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547-581. <https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2006.00406.x>
- Schmieder, J. F., Von Wachter, T., & Bender, S. (2012). The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(2), 701-752. <https://doi.org/10.1093/qje/qjs010>
- Shimer, R. (2005). The cyclical behavior of equilibrium unemployment and vacancies. *American Economic Review*, 95(1), 25-49. <https://doi.org/10.1257/0002828053828572>
- Shimer, R. (2012). Reassessing the ins and outs of unemployment. *Review of Economic Dynamics*, 15(2), 127-148. <https://doi.org/10.1016/j.red.2012.02.001>
- Solow, R. M. (1980). On theories of unemployment. *The American Economic Review*, 70(1), 1-11. <http://www.jstor.org/stable/1814733>
- Tatsiramos, K. (2009). Unemployment insurance in Europe: Unemployment duration and subsequent employment stability. *Journal of the European Economic Association*, 7(6), 1225-1260. <https://doi.org/10.1162/JEEA.2009.7.6.1225>
- Tatsiramos, K., & van Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284-311. <https://doi.org/10.1111/joes.12005>

- Tobin, J. (1972). Inflation and unemployment. *The American Economic Review* 62(1), 1-18.  
<http://www.jstor.org/stable/1821468>
- van den Berg, G. J. (1990). Nonstationarity in job search theory. *The Review of Economic Studies*, 57(2), 255-277.  
<https://doi.org/10.2307/2297381>
- van Ours, J. C., & Vodopivec, M. (2006). How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment. *Journal of Labor Economics*, 24(2), 351-378.  
<https://doi.org/10.1086/499976>
- van Ours, J. C., & Vodopivec, M. (2008). Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality? *Journal of Public Economics*, 92(3-4), 684-695. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.05.006>
- Wanberg, C. R. (2012). The individual experience of unemployment. *Annual Review of Psychology*, 63, 369-396.  
<https://doi.org/10.1146/annurev-psych-120710-100500>
- Winter-Ebmer, R. (1998). Potential unemployment benefit duration and spell length: Lessons from a quasi experiment in Austria. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60(1), 33-45.  
<https://doi.org/10.1111/1468-0084.00085>