



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

זכויות שניתנות מטעם המוסד לביטוח לאומי לזרים העובדים בישראל ומיצויין

**מוגש לוועדה המינוחדת לבחינת
בעיית העובדים הזרים**

טבת תשע"ד
דצמבר 2013

אישור : שרון סופר, ראש צוות בכירה
עריכה לשונית : מערכת "דברי הכנסת"

כתבה: נתן משה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950
טל': 02 - 6408240 / 1
fax: 02 - 6496103
www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

<u>1</u>	1. רקע – חוק הביטוח לאומי ותנאי התושבות
<u>1</u>	2. זכויות של זרים מכוח חוק הביטוח הלאומי – מדיניות ונתונים על מיצוי
2	2.1. הרחבת הזכות הסוציאלית לזרים בישראל
3	2.2. חובת הביטוח של זרים המועסקים בישראל
4	2.3. שיעור דמי הביטוח לזרים העובדים בישראל ומספר הזרים המבוטחים
5	2.3.1. דמי הביטוח השנתיים בגין זרים המועסקים בישראל
6	2.4. ענפי הביטוח
6	2.4.1. ענף ביטוח נפגעי עבודה
9	2.4.2. ענף ביטוח אימהות
12	2.4.3. ענף ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד
12	2.4.4. ענף ביטוח ילדים (קצתת ילדים)
<u>13</u>	3. קשיים במיצוי זכויות המוקנות לזרים המועסקים בישראל והצעות להتمודדות

רשימת מקורות

מסמך זה נכתב לקרأت דין בוועדה המוחצת לבחינת העובדים הזרים בנושא מיצוי הזכיות המוקנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי לאוכלוסיית הזרים, בהשתתפות מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי פרופ' שלמה מור-יוסף. במסמך יוצג רקע על חוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, והתנאים לזכאות, ולאחר מכן יפורטו הזכיות המוקנות בענייני הביטוח שבהם מבוטחים זרים העובדים בישראל – אימהות, נגעי עבודה, פשיטת רגל של מעסיק וילדים. יובאו תנאים של המוסד לביטוח לאומי על תשלומי דמי ביטוח עבור הזרים ועל תביעות מצדדים ומימוש זכויותיהם. בסוף המסמך יוצגו הקשיים במימוש ובמיצוי של זכויות של הזרים המוקנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי. מסמך זה אינו עוסק בקבלת שירותים מהגופנים הרפואיים המבטיחים את הזרים בנסיבות של פגעות בעבודה.

1. רקע – חוק הביטוח לאומי ותנאי התושבות¹

המוסד לביטוח לאומי פועל מכוח חוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: החוק), ומשמעותו בו זכויות לקבלת ככבות ותמיכות בנושאי זקנה ושארים, אימהות, ילדים, נגעי עבודה, נכות כללי, סיoud, אבטלה, פשיטת רגל ופירוק תאגיד. המוסד לביטוח לאומי פועל באמצעות תשלום גמלאות בכיס ומתן שירותים (גמלה בעין), כדוגמת שירותי סיoud ושירותי שירותים מבוטחים.

על-פי החוק, הזכאות לביטוח לאומי מוקנית למי שהוא תושב ישראל. ארבעה ענפים יש חריגת מכל זה – ביטוח אימהות, ביטוח נגעי עבודה וביטוח בפשיטת רגל של מעסיק – ובهم הזכות חלה גם על זרים העובדים בישראל; גם ביטוח ילדים (קצתת ילדים) ניתן לעובדים זרים בתנאים מסוימים, ועל כך יורח במשפט. כאמור, ביתר הענפים תושבות היא תנאי מקדים לזכאות, ואולם, הגדרת המונח "תושב" בחוק זה נתונה לפרשנות ואינה תואמת בהכרח את ההגדרה "תושב" שבסעיף 1 לחוק מರשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965. עד שנת 2003 לא הייתה בחוק הביטוח הלאומי הגדרה של המונח "תושב", ומונח זה פורש על-ידי המוסד לביטוח לאומי ועל-ידי בית הדין לעובדה על-פי הזיקה של האדם לישראל (מבחון מרבי הזיקות) ובהתיחס לאופי השהייה בישראל, ובכלל זה שהייה כדי במדינה. **בשנת 2003 הוכנס לחוק הביטוח הלאומי סעיף 2א, הקובע מי אינו תושב.** לרוב קבוצות הזרים, ובאחדים זרים, תיירים, מסתננים, שוהים שלא כדי בישראל, פלسطינים בעלי היתר כניסה לישראל, אנשי דת ומתנדבים, אין מעמד אזרחי המKENה להם זכויות תושב.² סעיף זה משפיע על הזכיות המוקנות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, וחוק הבטחת הכנסת, התשמ"א-1980.

2. זכויות של זרים מכוח חוק הביטוח הלאומי – מדיניות ונתונים על מיצוי

ישראל שוהות לארך זמן כמה קבוצות של זרים: חלק מהזרים הגיעו לישראל ושוהים בה בהירות, חלקם הגיעו בהירות שפג תוקפו וחלקים הגיעו לישראל ושוהים בה ללא היתר. **על-פי ההערכות, קבוצת**

¹ סעיף זה מתבסס על המוסד לביטוח לאומי, **אודות**, תאריך כניסה: 2 בדצמבר 2013; דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (וועדת חורב), חלק א': בני-זוג וילדים חסרי מעמד תושב של תושבי ואזרחי ישראל, פרק מס' 1 – מבוא, התקבל ממשרד הבריאות בדוא"ל, 10 ביוני 2013.

² החוק קובע עוד כי בעלי>Status החקילו אם להשתקע בישראל (עליהם בכך) והם בעלי אשרה זמנית לעובדה בשכר ואנשים השוהים בישראל למטרות לימודים והשתלמות ייחשבו לתושבים רק לאחר 183 ימי שהייה בישראל.



הזרים בישראל מונה כבר כמה שנים רביע מיליאון בני-אדם.³ שתי סוגיות מרכזיות עלות בהקשר של אוכלוסייה זו: הסוגיה הראשונה היא ברמת המדיניות, וענינה עצם קביעת הזכויות והחובות על-פי חוק הביטוח הלאומי; הסוגיה השנייה עוסקת בפן היישומי של מימוש הזכויות הקיימות היום ומיצין. מסמך זה יתמקד בזכויות המוקנות היום לזרים ובמיוחד, ויידנו בו רק בקצרה, בפתח פרק זה, השאלה הרחבה יותר של מדיניות סוציאלית כלפי זרים וזכויותיהם והמלצות הוועדה הבין-משרדית בנושא (ועדת חורב). לאחר מכן ייסקרו בפירות ענפי הביטוח שבhem יש לזרים זכויות והתנאים והמגבלות למימושן. בכל אחד מהסעיפים יובאו נתונים שנמסרו מהמוסד לביטוח לאומי על תשלומי הביטוח עבור זרים העובדים בישראל, וכן נתונים על תביעות ועל מימוש הזכויות הסוציאליות.

2.1. הרחבת הזכויות הסוציאליות לזרים בישראל

במהלך השנים עלו דרישות מצד גורמים שונים להרחבת הזכויות הסוציאליות לחסרי מעמד, לקביעת הסדרים חדשים לחסרי מעמד ואף להחלת החוק במלואו על קבוצות מסוימות בקרים. חלק מדרישות אלו מתבססות על סעיף 378 לחוק הביטוח הלאומי, "סיגים מיוחדים של מבוטחים". סעיף זה קובע כי שר העבודה הרווחה, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, " רשאי לקבוע זכויות וחובות לפי חוק זה, כולם או מקצתן" שיחולו על אוכלוסיות מסוימת, ובו נמי שאינם תושבי ישראל. בNovember 2008 הוחלט על הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב).⁴ הוועדה הוקמה לנוכח ריבוי מקרים שבהם נדרשה המדינה להביע את עמדתה בנוגע לחייבות של זכויות סוציאליות ובריאותיות על מי שאינם תושבי ישראל. על הוועדה הוטל לבדוק אם יש מקום לקבוע תקנות על-פי חוק ביטוח לאומי (סעיף 378) וחוק ביטוח בריאות ממלכתי (סעיף 56) להחלת זכויות וחובות על מי שאינם תושבי ישראל, ובאיזה היקף ואופן להסדיר זאת.⁵

הוועדה החלה את עבודתה ביוני 2009, והגישה שלושה פרקי המלצות לעניין קבוצות מסוימות של זרים (האחרון שהוגש בדצמבר 2012): א. מבקשיஇיחוד משפחות מקרוב תושבי הרשות הפלסטינית;⁶ ב. עובדים זרים;⁷ ג. קטינים ללא מעמד תושב.⁸ בכלל, הוועדה המליצה שלא להרחיב את הזכויות הסוציאליות שבמגמת הביטוח הלאומי כך שיחולו על זרים חסרי מעמד תושב, ואשר לוזכיות הרפואיות המליצה הוועדה להשאיר על כנמ את הסדרי הביטוח הרפואי התקפים לעובדים זרים

³ בין הקבוצות העיקריות: כ-93,000 תיירים שנכנסו על-פי חוק לישראל ואשרתם פגה, כ-53,000 מסתננים וմבקשי מקלט, כ-84,000 עובדים זרים (ובهم כ-15,000 עובדים לא חוקיים). האגף לתוכנו מדיניות, רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל מהדורה מס' 5/2013](#), אוקטובר 2013; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראלים בישראל \(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים וմבקשי מקלט\) תמנון מצב 2010-2011](#), כתוב ד"ר גלעד נתן, 13 בדצמבר 2011; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי](#), כתבה נטע משה, 11 ביוני 2013.

⁴ חברים בה נציגים של משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי. מקור: דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב של תושבי ואזרחי ישראל, עמ' 8, התקבל בדוא"ל ממשרד הבריאות, 10 ביוני 2013.

⁵ שם, עמ' 9.

⁶ אשר למבקשיםஇיחוד משפחות הזוחלט כי למי מהם ישוהה בישראל בדין ובידי אישור שהייה (היתר מ�"ק) תאפשר הסדרת ביטוח בריאות באמצעות קופות- החולים. עם זאת, הוועדה המליצה שלא להרחיב את הזכויות הסוציאליות שלהם במסגרת הביטוח הלאומי.

⁷ ענפי הביטוח הלאומי שעובדים זרים מボטחים בהם: תאונות עבודה, פשיטת גל של המassic, ביטוח אימוחות וקטבת ילדים (בתנאים מסוימים). עובדים זרים מボטחים היום בביטוח רפואי. חברי הוועדה בחנו את האפשרות להעביר את הביטוח ל קופות- החולים ו择יכו להשאיר בעינו את המתווה הקיים של רכישת ביטוח בריאות רפואי לעובד זר בימיון המשиск ובאחריותו. עם זאת המליצה הוועדה להאריך ל-90 יום את תקופת התחלתה של הסדר ביטוח על עובד זר ששיסים את עובdotו אצל מעסיק ונדרש למצוא מעסיק אחר.

⁸ ביום הורים [לקטינים לא מעמד אזרחי](#) יכולם לרכוש ביטוח רפואי לילדיהם בחסדרם כקופת-חולים "מאוחdet". הוועדה מצאה כי הסדר זה הוא "פתרונות סביר לשוגיות הביטוח הרפואי להקטינים חסרי מעמד תושב".



ולקטינים חסרי מעמד, ולקבוע הסדרי ביטוח חדשים לiłבקשים איחוד משפחות. בתשובה על פניהם מרכז המחקר והמידע של הכנסת בינוי 2013, נמסר כי הוועדה סיימה את דיוינה וכי המלצות שגובשו נקבעו בשלבי שונים של עבודות מטה, אישור השרים והתקנת תקנות.⁹

2.2. חובת הביטוח של זרים המועסקים בישראל

מכל/zרים השוהים בישראל, רק/zרים העובדים בישראל מבוטחים בביטוח הלאומי.¹⁰ **חובת הביטוח** חלה על/**העסקים הישראליים**, והוא נכללת במנין/**"נכויו חובה"** ומוצינת באופן מפורש ב/**"זוכותנים"** ובמידע שיפורסים/**רשות האוכלוסין וההגירה** והמומנה על/**זכויות עובדים זרים** במשרד הכלכלה.¹¹

על-פי תשובה המוסד לביטוח לאומי למרכז המחקר והמידע של הכנסת, **חובת הביטוח של זרים המועסקים בישראל אינה רלוונטית למעמדו של הזר או לחוקיותו**.¹² המוסד לביטוח לאומי מגדיר/**"עובדים זרים"** מי שאינם תושבי ישראל המועסקים בידי/**עסקים ישראלים** ואינם עובדים פלסטינים.¹³ בדוח חרוב נמנו שלוש קבוצות נפרדות של זרים העובדים בישראל שהחוקים בדבר זכויות סוציאליות חלים עליהם:¹⁴ תושבי חוץ שהגיעו באשרות כניסה וברישוון עבודה ורישוון עדין בתוקף; תושבי חוץ שהגיעו באשרה וברישוון עבודה אך רישיוןם פג והם ממשיכים לשוחות ולבוד בישראל שלא כדין; תושבי חוץ שהגיעו לישראל באשרה אך לא למטרות עבודה, והם שוהים ומוסקסים בישראל שלא כדין (לדוגמה תיירים). אשר למסתננים,¹⁵ בדוח חרוב צוין כי ההיתר שברשותם לעת הזאת,¹⁶ חלים עליהם הסדרי עבודה, אך מכיוון שהמדינה הודיעה על אי-אכיפת איסור ההעסקה לעת הזאת,¹⁷ זרים כدين זרים לעניין זה.¹⁸ כפי שיצג בהרחבה בסעיף הבא, בשנת 2012 דיווחו/**מעסיקים בישראל** למוסד לביטוח לאומי על העסקתם של כ-104,000 זרים בממוצע לחודש.¹⁹ בנתון זה נכללים בהכרח אנשים שלא הגיעו לישראל באשרה וברישוון עבודה, שכן על-פי נתוני/**רשות האוכלוסין וההגירה** מנין/zרים/zרים שהגיעו לישראל כדין ושחו בישראל בשנת 2012 (**חוקיים ולא-חוקיים**) היה קטן מ-90,000 איש.²⁰

⁹ תשובה משרד הבריאות על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **דו"ח חרוב, צוות ביון-משרד לביקורת ביטוח סוציאלי וביטוח רפואי לחסרי מעמד**, התקבלה ב-10 ביוני 2013.

¹⁰ המוסד לביטוח לאומי, **מדריך לעובד חוץ-ענפי הביטוח לעובד זר**, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

¹¹ משרד הממונה על/**זכויות עובדים זרים** במסדר הכלכלה, **זכותון לעובד זר – זכויות מכוח דין העבודה**, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013; **רשות האוכלוסין וההגירה, זכאות לעובדים זרים**, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013; פורטל השירותים והמידע המשלתי, **זכויות עובדים זרים**, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

¹² תשובה המוסד לביטוח לאומי על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מייצוי זכויות של זרים העובדים בישראל**, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.

¹³ עובדים פלסטינים הם עובדים מהשטים ומהרשות הפלטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים. להגדורות ראו: המוסד לביטוח לאומי, **דו"ח שנתי 2012**, פרק 4: פעילות ומגמות בתחום הגביה, עמ' 257, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

¹⁴ **דו"ח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (עדת חרוב), חלק ב': עובדים זרים**, עמ' 1, התקבל ממשרד הבריאות בדוא"ל, 10 ביוני 2013.

¹⁵ על-פי הגדולה בחוק ל민יית הסתננות, התשי"ד-1954, מסתנן הוא מי שנכנס אל ישראל שלא כדין ושלא דרך גבול.

¹⁶ מדיניות זו עולה מtopic תשובת המדינה בג"ץ שהוגש בנושא 2010: בג"ץ 6312/10 קו לעובד ואח' נ' המשלה ואח'.

¹⁷ **דו"ח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (עדת חרוב), חלק א': בני-זוג וילדים חסרי מעמד תושב של תושבי ואזרחי ישראל**, פרק מס' 1 – מבוא, עמ' 14, התקבל ממשרד הבריאות בדוא"ל, 10 ביוני 2013.

¹⁸ תשובה המוסד לביטוח לאומי על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מייצוי זכויות של זרים העובדים בישראל**, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.

¹⁹ ראו פרסומי האגף לתכנון מדיניות, **רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל**, שנת 2012, מהדורות שונות, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.



2.3. שיעור דמי הביטוח לזרים העובדים בישראל ומספר הזרים המבוטחים

כאמור, זרים העובדים בישראל אינם מבוטחים בכל ענפי הביטוח אלא בשלושה מהם, ולפיכך דמי הביטוח שימושיים עבורם מכיסים רק את שלושת הענפים האלה – אימאות, נגעי עבודה ופשיטת רגל. בגין ענף ביטוח ילדים (קצבות ילדים) לא משולמים דמי ביטוח, לא על-ידי המושק ולא על-ידי העובד.²⁰ לעומת זאת, עבור תושבי ישראל משולמים דמי ביטוח בכל הענפים (על-ידי העובדים ועל-ידי המושק). כמו כן, משכרים של תושבי ישראל מנוכים דמי ביטוח בריאות ממלכתי, ביטוח שאינו חל על עובדים זרים (המושק מחייב לבטח את העובדים בפוליסות ביטוח פרטיות).²¹

שיעור דמי הביטוח של עובדים זרים נגזרים מלווה י' לחוק הביטוח הלאומי. דמי הביטוח בענפי נגעי עבודה ופשיטת רגל של המושק משולמים על-ידי המושק בלבד. התשלום לענף אימאות מתחלק בין העובד למושק, ובענין זה יש תעריף שונה לתושב חוץ ולתושב השטחים. כמו הביטוח לתושבי ישראל, יש לזרים שתי רמות של דמי ביטוח, שיעור מופחת ושיעור רגיל, ולענין זה מובאת בחשבון הכנסתו של העובד בהשוואה להכנסה הממוצעת במשק. דמי ביטוח מופחתים משולמים עבור מי שהכנסתו היא עד 60% מהשכר הממוצע. לאחר שחכר הממוצע לחודש הוא 8,828 ש"ח לחודש, נקבע כי בשנת 2013 ההכנסה שעד אליה יnocו שיעוריים מופחתים היא 5,297 ש"ח לחודש.²² על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי משנת 2012, השכר הממוצע לחודש של זרים עומד על 5,700 ש"ח.²³ להלן מוגדים שיעורי דמי הביטוח, כפי שעודכנו ב-1.1.2013:

טבלה א': שיעורי דמי הביטוח הלאומי, זרים העובדים בישראל (באחוזים)

שיעור רגיל		שיעור מופחת		כל דמי הביטוח			
מעסיק	עובד	סה"כ	מעסיק	עובד	סה"כ	ישראלים (כל הענפים)	זרים (שלושת ענפי הביטוח)
<u>6.50</u>	<u>7.00</u>	<u>13.50</u>	<u>3.45</u>	<u>0.40</u>	<u>3.85</u>		
<u>1.69</u>	<u>0.87</u>	<u>2.56</u>	<u>0.49</u>	<u>0.04</u>	<u>0.53</u>		
						דמי ביטוח משולמים עבור זרים, בחלוקת עלי-פניים:	
0.35	0.87	1.22	0.11	0.04	0.15		²⁴ איימות (תושבות חוץ)
1.30	-	1.30	0.37	-	0.37		נגעי עבודה
0.04	-	0.04	0.01	-	0.01		פשיטת רגל

מקור: המוסד לביטוח לאומי²⁵

²⁰ עבור תושבי ישראל דמי הביטוח בענף ביטוח ילדים משולמים על-ידי המושק: בשיעור הרגיל 2.08% ובשיעור המופחת 1.32%. בגין ענף זה לא מנוכים דמי ביטוח שכר העובד.

²¹ להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי בריאות לעובדים זרים ולחשיי מעמד אזרחי](#), כתבה נטע מההיא, 11 בינוי 2013.

²² המוסד לביטוח לאומי, אגף גביהה ממושכים, [שינוי בתשלום דמי ביטוח ודמי ביטוח בריאות לשנת 2013](#), תאריך פרסום: 2 בינוואר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

²³ המוסד לביטוח לאומי, [דו"ח שנתי 2012](#), פרק 4: פעילות ומוגמות בתחום הגביהה, עמ' 257, פרסום: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

²⁴ עבור עובדים פלסטינים בענף אימאות משולמים דמי ביטוח בשיעור המופחת כדלקמן: 0.11% סה"כ, בחלוקת של 0.08% מהשכר ו-0.03% מהעבוד; בשיעור הרגיל משולמים השיעורים האלה: 0.86% סה"כ, בחלוקת של 0.25% מהשכר ו-0.61% מהעבוד.



הכטת

כפי שעולה מהטבלה, דמי הביטוח הלאומי שימושיים עבור זרים העובדים בישראל בשיעור המופחת גם 0.53% – דהיינו, 0.53% משכרים של העובדים משולמים לביטוח הלאומי: 0.49% משלם המעסק ו- 0.04% משלם העובד. עבור עובד זר שמרווח יותר מ-5,297 ש"ח, משולמים דמי ביטוח בשיעור הרגיל של 2.56% מהשכר: 1.69% – המעסק ו- 0.87% – העובד. התשלום בשיעורים אלו הוא לשלושת ענפי הביטוח. **שיעור דמי הביטוח עבור זרים זהים לשיעורים שימושיים עבור אזרחי ישראל בענפים אלו, הן בשיעור המופחת והן בשיעור הרגיל.**²⁶ עם זאת, וכך שנאמר לעיל ומוצג בטבלה, עבור תושבי ישראל משולמים דמי ביטוח בענפים נוספים, ולפיכך כולל דמי הביטוח הלאומי של תושבי ישראל גבוהים יותר. בשיעורים אלו לא נכללים הניכויים עבור דמי ביטוח בריאות: כאמור, זרים מבוטחים בביטוחים פרטיים וישראלים משלימים לעניין זה סכום נפרד.²⁷

2.3.1. דמי הביטוח השנתיים בגין זרים המועסקים בישראל

להלן מוגנים מספר הזרים שבוטחו בביטוח הלאומי בשנים 2008-2012, וכלל דמי הביטוח השנתיים ששולם עבורם בשנים אלו:

טבלה ב': מספר זרים שבוטחו בביטוח הלאומי ודמי הביטוח השנתיים, שנים 2008-2012

דמי ביטוח שנתיים (מיליוני ש"ח)	מספר מבוטחים רשומים (ממוצע באלפים)	שנה
33.6	77	2008
34.6	96	2009
38.5	94	2010
40.6	92	2011
54.9	104	2012

מקור: המוסד לביטוח לאומי²⁸

בשנת 2012 בוטחו 104,000 זרים העובדים בישראל על-ידי מעסיקיהם בביטוח הלאומי, ושולם עבורם 54.9 מיליון ש"ח. כפי שעולה מהטבלה, בשנים 2008-2012 גדל מספר הזרים העובדים בישראל ומבטחים בביטוח הלאומי ב-35%, שהם 27,000 איש. דמי הביטוח השנתיים גדלו בתקופה זו ב-3.21-밀יאון ש"ח – גידול של 63%.

²⁵ תשובה המוסד לביטוח לאומי על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיוציא זכויות של זרים העובדים בישראל, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.

²⁶ המוסד לביטוח לאומי, אגף גביהה ממעסיקים, שינוי בתשלום דמי ביטוח ודמי ביטוח בריאות לשנת 2013, תאריך פרסום: 2 ביינואר 2013, תאריך כנישה: 3 בדצמבר 2013.

²⁷ דמי ביטוח בריאות למבטחים בחו"ל ביחס בריאות ממלכתית הם 10% ביחס המופחת ו-5% בשיעור הרגיל.

²⁸ תשובה המוסד לביטוח לאומי על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיוציא זכויות של זרים העובדים בישראל, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.



היכנסת

2.4. ענפי הביטוח

להלן יוצגו ענפי הביטוח שבהם מבוטחים זרים העובדים בישראל – ענף ביטוח נפגעי עבודה, ענף אימיות, ענף פשיטת רגל ופירוק תאגיד וענף ביטוח ילדים. לגבי כל אחד מהענפים תובנהו הזכיות הנינטנות לזרים ולצדן התנאים והמגבלות במימושו, בפרט לנוכח הנוהג כלפי ישראלים. כמו כן, יוצגו נתונים שמסר המוסד לביטוח לאומי על מנת זכויות אלו.

2.4.1. ענף ביטוח נפגעי עבודה

ביטוח נפגעי עבודה נועד לפצות מבוטחים שנפגעו בעבודתם או בתאונת עבודה או שחלו עקב לעבודתם (מחלת מחלת). התשלום ניתן בגין אובדן שכר או הכנסתה בתקופה שלאחר הפגיעה או בגין נזק גופני ונפשי מהפגיעה.²⁹ במסגרת הביטוח משלמים דמי פגיעה בפרק הזמן הראשון שלאחר אובדן כושר הכנסה, לתקופה שאינה עולה על 90 יום. דמי הפגיעה נועדו לפצות על אובדן ההכנסה המיידי. אם נותרה לנפגע נכות כתוצאה מהפגיעה, הוא יהיה זכאי לקבצת נכות מעובדה או למענק חד-פעמי, על-פי החלטת הועודה הרפואית שבפניה יעמוד.³⁰ הביטוח הלאומי משלם גם הוצאות רפואי: אשפוז ושיקום רפואי. הטיפולים ניתנים באמצעות קופות- החוליםים, והקופות מקבלות בגין תשלום מהמוסד לביטוח לאומי, אולם כפי שיצג מטה, ועקב העדר ביטוח בריאות ממלכתית לזרים, הליך הטיפול בזרים שונה מהליך הטיפול בישראל.

על-פי תשובה המוסד לביטוח לאומי שנמסרה לקרהת הכנסת מסמך זה, **ביטוח נפגעי עבודה חל על כל העובדים בישראל, בין שהעובד הוא תושב ישראל ובין שהוא אינו תושב, וגם אם בעת הפגיעה בעבודה העובד הזר שהה בארץ שלא כדין. אולם, יש שני הבדלים מרכזיים בין מימוש הביטוח על-ידי ישראלים למימוש על-ידי זרים, לעניין מימון המשך הטיפול הרפואי ולענין הוצאות לגמלאה בעת שהות שלא כדין.**³¹ בגין הטיפול הרפואי (חדר מיון או טיפול רפואי בקהילה), על הנפגע הזר להעביר לגרום המטיפול טופס בל/250, "בקשה למתן טיפול רפואי לנפגע עבודה", כפי שנדרש מישראלים. הזר לא נדרש לשלם עבור הטיפול הרפואי, גם כאן בדומה למצבם של ישראלים. ההבדל החשוב בין השניים נוגע להמשך מתן טיפול רפואי ולקבלת שירותים רפואיים והשיקום (गמלאות בעין): לגבי ישראלים קופות- החוליםים הם המשלמות עבור שירותי רפואיים בלבד, ולאחר מכן הן משופות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, אולם הטיפול הוכר כנפגע עבודה. לגבי זרים, לעומת זאת, **חוות התשלום על טיפול הרפואי המשך בתקופה הראשונה מוטלת על הנפגע, ורק לאחר סיום בדיקת התביעה, אם הזר מוכר כנפגע עבודה, קופת-ה החוליםים שבה בחר לקבל את הטיפול הרפואי מחזרה לו את כספו.**³² אם לאחר שלושה חודשים מהפגיעה טרם קבע המוסד לביטוח לאומי שמדובר בפגיעה בעבודה, יחול הביטוח הרפואי שנרכש לעובד הזר, ובאמצעותו ישולמו שירותי רפואיים שיינטנו לעובד עקב אותה פגעה, כפי שפורסם בצו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (סל שירותי בריאות לעובד) התשס"א-2001.³³ לעניין ההבדלים האמורים במימון טיפול הרפואי המשך, יש לזכור כי העובדים זרים אינם מבוטחים בביטוח

²⁹ המוסד לביטוח לאומי, [דו"ח שנתי 2012](#), פרק 3 : פעילות ומגמות בתחום הגמלאות, סעיף 7 – ביטוח נפגעי עבודה, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

³⁰ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [פגיע עבודה](#), תאריך כניסה: 4 בדצמבר 2013.

³¹ תשובה המוסד לביטוח לאומי על פנייה מרכזו המחקר והמידע של הכנסת, [מיוצוי זכויות של זרים העובדים בישראל](#), התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.

³² שם.

³³ אתר האינטרנט של משרד הכלכלה, [כו עובדים זרים \(איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים\) \(סל שירותי בריאות לעובד\) התשס"א-2001](#), תאריך כניסה: 4 בדצמבר 2013.



בריאות ממלכתי וכי יש להם ביטוחים פרטיים, ולפיכך הטיפול הרפואי הניתן להם ומימונו מתנהלים באופן החורג מתחום הפעולה של המוסד לביטוח לאומי ופגיעה בעובדה.

הבדל נוסף בין זרים לישראלים בתחום שימוש הזכיות בענף נגעי עבודה מהתנאי בדבר שהייה חוקית של העובד הזר בישראל. על-פי ההוראות הקבועות בחוק,³⁴ נשללת מעובד זר הזכאות לקבל גמלה (**בענף זה קצבת נכות מעובודה**) בתקופה שבה הוא שוהה בארץ שלא כדין; עם עזיבתו את הארץ, המוסד לביטוח לאומי ישלם לו את הגמלאות המגיעות לו מיום עזיבתו, אך לא יינתן תשלום רטראקטיבי. כפי שצוין בפתח הפסקה הקודמת, חובת ביטוח החל על מעסיק של עובד זר ללא כל קשר לחוקיותו, אולם אם הנפגע מוכר כנפגע עבודה, תשלום הקצבה מותנה בשתייה חוקית בארץ, והקצבה אינה מושלמת בעת שהוא שוהה בישראל באופן לא חוקי. צעד זה של שלילת הגמלאה מועובד השוהה בארץ שלא כדין נקבע ב-1 במרץ 2013; קודם לכן עובדים זרים שנפגעו בעובדה היו זכאים למלא ההטבות.³⁵

להלן יוצגו טבלאות ונתונים על זרים המבוטחים בענף נגעי עבודה שקיבלו מהמוסד לביטוח לאומי קצבות נכות מעובודה, מענקים ודמי פגעה.

טבלה ג': זרים העובדים בישראל, מקבלי קצבת נכות ומענקים בענף נגעי עבודה, שנים 2008-2013

תשומים (מיליוני ש"ח)		מספר מקירים			
סכום המענק	קצבת נכות מעובודה	מענק חד-פעמי	קצבת נכות מעובודה		
1.79	9.96	68	357	2008	
2.05	10.05	65	*	³⁶ 2009	
2.83	14.26	85	412	2010	
2.70	13.50	99	438	2011	
2.98	13.63	95	458	2012	
2.06	11.17	72	478	2013 (אוקטובר)	

מקור: המוסד לביטוח לאומי³⁷

בטבלה לעיל מוצג מספר הזרים שקיבלו בכל אחת מחמש השנים האחרונות קצבת נכות מעובודה או מענק חד-פעמי בגין פגעה בעובדה. מהטבלה עולה כי תשלום קצבות נכות מעובודה לזרים, משנה 2008 ועד אוקטובר 2013, הסתכמו בכ- 75.57 מיליון ש"ח, ומהענקים ששולמו בתקופה זו בגין פגעות בעובדה הסתכמו ב- 14.41 מיליון ש"ח.

דמי פגעה משולמים למי שהפסיק את עבודתו עקב פגעה בעובדה, ומהווים פיצוי על אובדן כושר השתכרות לתקופה ראשונית שאינה עולה על 90 ימים מהפגיעה. בטבלה שלහן מוצגים נתונים על תשלום דמי פגעה. כפי שמצוין בדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2012, קשה להשיג נתונים מהימנים

³⁴ סעיף 324(בב) לחוק הביטוח הלאומי, "שלילת גמלה משווה שלא כדין".

³⁵ המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2012](#), פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות, סעיף 7 – ביטוח נגעי עבודה, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

³⁶ מספר מקבלי קצבת נכות מעובודה לשנה זו נמצא בבירור מול המוסד לביטוח לאומי.

³⁷ תשובה המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מיוציא זכויות של זרים העובדים בישראל](#). התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.



על העובדים הזרים לעניין שיעורי ההיפגעות ורמת הבטיחות במקום העבודה.³⁸ **על-פי ההערכה של המוסד לביטוח לאומי, בקרוב אוכלוסייה זו יש תת-Dİווח על פגיעות בעבודה,** הנובע ככל הנראה מהחשש של העובדים לאבד את מקום העבודה אם יידרו ממנה עקב תאונה, ממעדים הלא-חוkey ומהחשש לגורלם אם יזודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. בדוח צוין עוד שיתכן של עובדים אין מידע על זכויותיהם והדבר מוביל לתת-Dİווח ולתת-מיצוי של דמי הפגיעה.

טבלה ד': ישראלים זרים המועסקים בישראל שקיבלו דמי פגיעה ימי אי-כושר, שנים 2008-2013

שנה	תושבי ישראל	עובדים זרים
2008		
מקבלי דמי פגיעה	68,709	671
שיעור מקבלי דמי פגעה מהموظקים	2.4	0.3
ממוצע ימי אי-כושר	34.5	27.6
2009		
מקבלי דמי פגיעה	64,682	692
שיעור מקבלי דמי פגעה מהموظקים	2.3	0.3
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	29.1
2010		
מקבלי דמי פגעה	66,900	240
שיעור מקבלי דמי פגעה מהموظקים	2.3	0.1
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	22.0
2011		
מקבלי דמי פגעה	66,971	101
שיעור מקבלי דמי פגעה מהموظקים	2.2	0.05
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	5.7
2012		
מקבלי דמי פגעה	68,987	102
שיעור מקבלי דמי פגעה מהموظקים	2.2	0.04
ממוצע ימי אי-כושר	36.1	6.3

מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2012³⁹

מהטבלה לעיל עולה כי בשנת 2012 היו 102 זרים שקיבלו דמי פגעה; ממוצע ימי אי-כושר עמד על 6.3 הימים שבהם הזר לא עבד בעקבות הפגיעה) ושיעור הזרים שקיבלו דמי פגעה בכל הזרים המועסקים עמד על 0.04. **נתונים אלו מעידים על ירידה חרדה באربع השנים האחרונות בכל הפרמטרים הנוגעים לקבלת דמי פגעה: מספר מקבלי דמי פגעה, שיעורי מקבלי דמי פגעה וממוצע ימי אי-כושר.** לשם השוואה, בשנת 2008 קיבלו 671 זרים דמי פגעה, ממוצע ימי אי-כושר עמד על 27.6 ושיעור מקבלי דמי

³⁸ המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2012](#), פרק 3 : פעילות ומגוון בתחום הגלואות, סעיף 7 – ביטוח נפגעי עבודה, פורסם : ספטמבר 2013, תאריך כניסה : 3 בדצמבר 2013 .³⁹ ס.ם.



הפגיעה מכלל הזרים המועסקים עמד על 0.3. נקודת נוספת מן הטבלה נוגעת לפער שבין עובדים זרים לעובדים ישראלים, וכפי שモצג בדוח הביטוח הלאומי, "בשנת 2012 ממוצע ימי האי-כושר של **עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל: 6.3 ימים לעומת 36.1 ימים בהתאם – אף שהוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם**".⁴⁰

אשר לנוכח אחורונה זו, פוטנציאל הפגיעה הגבוה יחסית של זרים הנוצר מענפי העיסוק שלהם, ובפרט ענף הבנייה, נציגו כי בדוח תאונות העבודה שהסתינו במוות בשנת 2012, שפורסם מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה), פורסם כי **40% מכלל העובדים שנרגו בישראל בתאונות עבודה בשנת 2012 היו עובדים זרים ותושבי השטחים** (24 עובדים זרים ותושבי שטחים ו-36 ישראליים בתאונות הרוגים). בשנת 2011 נהרגו 18 עובדים זרים ותושבי השטחים ו-46 עובדים ישראליים בתאונות עבודה.⁴¹

2.4.2. ענף ביטוח אימהות

ענף ביטוח אימהות נמה עם אחד מחמשת ענפי הביטוח הראשונים שכוסו על-ידי חוק הביטוח הלאומי, והואendum להבטיח תנאים בסיסיים לילדיות ולילידות ולפצות את היולדת העובדת על אובדן הכנסת עקב ההריון והלידה.⁴² באופן כללי, עבור ישראליות יש לביטוח אימהות שבעה רכיבים: מענק אשפוז (הוצאתאות לידיות ואשפוז شاملמות שירות לבית-החולמים), מענק לדיה (סכום חד-פעמי לרכישת ציוד ראשי-ליילוד), דמי לדיה (פיקוח על אובדן הכנסת במהלך חופשת הלידה) הוצאות הסעה לבית-החולמים (פינוי באمبולנס של מד"א), קצבת לדיה (למי שילדה שלושה ילדים ויתר בלבד), גמלה לשמרות הירון, קצבה מיוחדת (במרקם מסוימים) ותגמול מיוחד (במרקם שבחם היולדת נפטרה בשנה שלאחר הלידה).

בין זרות השוואת ישראל ובין ישראליות יש הבדלים בכמה היבטים של הנושא: הזרות זכויות רק לחלק מהרכיבים בביטוח אימהות; חלק מהתשלומים לזרות מותנים באשרת שהייה בתוקף; לגבי זרות יש דרישת לדיה בתוך ישראל, וכן נדרש עבודה רצופה של העובדת או של בן- הזוג בחצי השנה שקדמה ללידה. להלן פירוט של תחומיים אלו :

- **זכויות רק לחלק מהרכיבים:** זורה השוואת בישראל, גם אם יש לה אשורה ושולמו בעבר דמי ביטוח, אינה זכאית לקבל גמלאות לשמרות הירון, למימון עלות בדיקת מי שפיר,⁴³ להורהمامץ ולהורה מיעוד.
- **התנית חלק מהתשלומים באשרת שהייה:** על-פי תשובה המוסד לביטוח לאומי, וכפי שמצוין בחוק (סעיף 323ב(א)) – שלילת גמלה משווה שלא כדין), זרות שאין להן אשרת שהייה, אף אם הן עובדות, אין זכויות לדמי לדיה, לקצבת לדיה, لكצבה מיוחדת ולתגמול מיוחד.

⁴⁰ המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2012](#), פרק 3 : פעילות ומגמות בתחום הגלואות, סעיף 7 – ביטוח נפגעי עבודה, עמ' 192, פרום: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

⁴¹ מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה), [דוח תאונות העבודה שהסתינו במוות בשנת 2012](#), תאריך כניסה: 4 בדצמבר 2013.

⁴² המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2012](#), פרק 3 : פעילות ומגמות בתחום הגלואות, סעיף 5 – ביטוח אימהות, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 5 בדצמבר 2013; אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [אימהות](#), תאריך כניסה: 5 בדצמבר 2013.

⁴³ לישראליות המימן תלוי בגיל האישה ובשבוע ההריון.

⁴⁴ תושבי ישראל שקיבלוILD לאימוץ או קיבלוILD בהליך פונדקאות זכאים לתשלום דמי חופשה.



דרישה ללילה בארץ ולשייה חודשי העסקה רצופים של האישה או בן-זוגה: כדי לקבל מענק ללילה ומענק אשפוז (שאינם מותנים באשרת שהייה), על העובדת הזורה ללדת בישראל, ועליה או על בן-זוגה לעבוד בששת חודשי העסקה בתכווף ללילה. משמעות הדבר היא כי זרות היולדות בישראל יכולות לקבל מענק ללילה ומענק אשפוז אף אם בני-זוגן עבדו בחצי השנה שלפני הלידה. תושבות ישראל זכויות למענק ללילה ולמענק אשפוז מכוח תושבות ואינו לגביهن התנינה של חודשי עבודה רצופים.

טבלה ה': רכיבי ביטוח אימהות שזרות זכויות להם, על-פי מעמדן האזרחי

גמלאות ושירותים	הסביר	זרה בעלת אשרת שהייה העובדת בישראל, שהיא או בן-זוגה עבדו בששת החודשים שלפני הלידה, ולילה בישראל	זכאות אשפוז לבית-החולמים	מענק ללילה
מענק אשפוז	הוצאות ראשוניות לילוד	זכאית	זכאית	זכאית
דמי לילה	תשולם על אובדן שכר בחופתת הלילה	לא זכאית	זכאית, על-פי חודשי ההעסקה של האישה לפני הלידה, בדומה ליישראליות	לא זכאית
קצתת לילה	בלידת שלושה ילדים או יותר	לא זכאית	זכאית	זכאית
פינוי ללילה	פינוי באמבולנס של מד"א	זכאית	זכאית	לא זכאית
שמירות הריוון		לא זכאית	לא זכאית	לא זכאית
בדיקות מי שפיר		לא זכאית	לא זכאית	לא זכאית

מקור: המוסד לביטוח לאומי,⁴⁵ חוק הביטוח הלאומי

⁴⁵ תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיוציא זכויות של זרים העובדים בישראל, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.



הכנסת

להלן נתונים שהועברו מהמוסד לביטוח לאומי על זרות המקבלות בביטוח אימהות:

טבלה ו': מספר הזרות המקבלות זכויות בביטוח אימהות וכל התשלומים להן, שנים 2008-2013

תשלומים (מיליוני ש"ח)				מספר מקבלות			שנה
מענק אשפוז	דמי לידה	מענק לידיה	קצתת לידיה	מענק לידיה	דמי לידה	מענק ומענק אשפוז	
7.8	3.1	1.4	-	278	961	2008	
9.4	4.2	1.6	-	379	1,047	2009	
9.8	3.9	1.6	2	353	986	2010	
11.5	5.3	1.8	1	483	1,096	2011	
12.6	6.6	1.9	-	599	1,129	2012	
8.9	5.5	1.4	-	498	791	2013 (אוקטובר)	

מקור: המוסד לביטוח לאומי⁴⁶

מהטבלה לעיל עולה כי **בשנים 2008-2013 קיבלו בכלל שנה כ-1,000 נשים זרות מענק לידיה וכן מענק אשפוז**. בשנת הקודמת, 2012, נרשם המספר הגבוה ביותר ביוטר לשנת 2008 של זרות שקיבלו מענק לידיה ומענק אשפוז: 1,129 נשים. בשנת 2012 נרשם גם המספר הגבוה ביותר של זרות שקיבלו דמי לידה: 599 נשים – עלייה של 24% לעומת שנת 2011 ועלייה של 115% לעומת שנת 2008. בהתאם לגידול במספר הנשים, גם התשלומים שהועברו בשנת 2012 היו גבוהים ביוטר: **כ-20.6 מיליון ש"ח הועברו לנשים זרות בגין מענק לידיה, דמי לידה ומענק אשפוז בשנת 2012, לעומת סכום כולל של כ-12.3 מיליון ש"ח בשנת 2008**. נשים זרות מעטות קיבלו קצתת לידיה (בעקבות לידיה של שלושה ילדים או יותר) : שתי נשים בשנת 2010 ואישה אחת בשנת 2011.

בעבר, עבדת זרה הייתה לאשרה שהיא חוקית והוא ילדה בישראל נדרשה לצאת מהמדינה עם תינוקה, והורשתה לחזור לעבוד בישראל ללא הילד.⁴⁷ בשנת 2011 ביטל בג"ץ נוהל זה⁴⁸ ועל-פי הנהול שעודכן במאי 2013, עבדת זרה שטרם השלימה 63 חודשי עבודה בישראל רשאית להישאר בארץ עם תינוקה עד לתום תקופת האשרה שלה, בעוד הילד מקבל רישיון לישיבת ביקור (ב/2) לתקופה זו.⁴⁹ בהתאם לשינויי בנהול, המאפשר לעובדות זרות בעלות אשרה שיולדות בישראל להישאר בארץ באשרה לתקופה מסוימת, לא מן הנמנע כי מספר הזרות המקבלות זכויות בביטוח אימהות, ובפרט זכויות המותנות באשרת שהייה, יגדל בתקופה הקרובה.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ילדי עובדים זרים ומבקשי מקלט בישראל](#), כתבת ד"ר גלעד נתן, 12 בדצמבר 2010, כנisa : 15 באוקטובר 2013.

⁴⁸ בג"ץ 11437/05, קו לעובד ואחי' נגד משרד הפנים ואחר.

⁴⁹ ששות האוכלוסין וההגירה, [ווחל טיפול בעובדת זרה בחו"ל ובעובדת זרה שילדה בישראל](#), 5.3.0023, תאריך עדכון : 20 במאי 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

2.4.3. ענף ביטוח זכויות עובדים בפשיטות רgel ובפירוק תאגיד

ענף זכויות עובדים בפשיטות רgel הוקם בשנת 1975, על רקע פגיעות בעובדים רבים כתוצאה קרייסטים של עסקים והלכי פשיטות רgel ופירוק שננקטו נגדם. עובדים אלו נפגעו הן בשל פגיעה באפשרות לעבוד ולהשתכר במקום העבודה והן בגין אובדן מלא או חלק של זכויותיהם הסוציאליות ופיזיוגנטוריות המגיעים להם. ייoudו של ענף זכויות עובדים בפשיטות Rgel ובפירוק תאגיד הוא לשלם באמצעות גמלאותיו לעובדים את יתרת החוב של המעסיקים בפשיטות Rgel בגין שלושה רכיבים: שכר, פיזיוגנטורים ומלאות לקופת גמל.⁵⁰

טבלה ז': מספר זרים מקבלים גמלת פשיטת Rgel, שנים 2008-2012

מספר מקרים	שנה
96	2008
163	2009
350	2010
446	2011
254	2012
1,309	סה"כ

מקור: המוסד לביטוח לאומי⁵¹

בשנים 2008-2012 נרשמו 1,309 מקרים שבהם שולמו גמלאות בגין פשיטת Rgel ופירוק תאגיד של מעסיקיהם של זרים העובדים בישראל. בשנת 2012 נרשמו 254 מקרים – ירידת של 43% לעומת השנה הקודמת לה. מהמוסד לביטוח לאומי נמסר שקשה לרכז את הנתונים בדבר הסכומים ששולמו בכל שנה, משום שהליך התשלומים כרוך בהערכה ידנית של הגמלאות לחוץ-ארץ.

2.4.4. ענף ביטוח ילדים (קצתת ילדים)

הביטוח הלאומי משלם קצתת ילדים חדשנית למשפחות השוחות בישראל שיש להן ילדים עד גיל 18. הקצתה נועדה לסייע למשפחה בהוצאות גידול הילדים, והיא מושלמת ללא קשר להכנסות המשפחה. סכום הקצתה לילדים תלוי במספר הילדים במשפחה ובמקום של הילד בסדר הילדים במשפחה. בקצבאות הילדים, בסכומי הקצבאות ובתנאים לזכאות חלו תמורהות לא מעטות בשנים האחרונות.⁵²

באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי מצוין כי הזכאות לקצבת ילדים ניתנת לזרים שמחזיקים בהיתר לשאהיה ועובדת בארץ ועובדים בארץ שישה חודשים לפחות.⁵³ זכאות זו מעוגנת בסעיף 65(א)

⁵⁰ המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2012](#), פרק 3: פעילות ומוגמות בתחום הגמלאות, סעיף 11 – ביטוח זכויות עובדים בפשיטה Rgel ובפירוק תאגיד, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

⁵¹ תשובה המוסד לביטוח לאומי על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסתת, [מיוציא זכויות של זרים העובדים בישראל](#), התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.

⁵² אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [ילדים](#), תאריך כניסה: 29 בדצמבר 2013. המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2012](#), פרק 3: פעילות ומוגמות בתחום הגמלאות, סעיף 4 – ביטוח ילדים, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 29 בדצמבר 2013.

⁵³ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, [ילדים](#), תאריך כניסה: 29 בדצמבר 2013.



לחוק הביטוח הלאומי, שבו קבועים שני סוגי מבוטחים לעניין קצבת ילדים: א. תושב;⁵⁴ ב. ייחד היושב בישראל.⁵⁵ בתשובה שהועברה מאגף גמלאות משפחה, ילדים ומוזנות ממוסד לביטוח לאומי, נמסר כי כיוון שהעובדים הזרים אינם נכללים בהגדרת המבוטחת הראשית (תושב), נבדקת זכאותם על-פי סעיף ב: ייחד היושב בישראל.⁵⁶ ייחד היושב בישראל הוא מי שמתקיים לגבי אחד הקритריונים האלה:

- האדם עובד בישראל כಚיר לפי היתר עובודה שנית לו על-ידי משרד הפנים אצל מעביד ישראלי שישה חודשים לפחות.
- האדם עובד עצמאו שישה חודשים לפחות מיום רישומו בביטוח הלאומי בלבד ושילם מקומות עבר תקופה זו.
- האדם והילדים שבгинם נתבעת הקצבה שהוא בישראל לפי היתר שהיה שנית להם על-ידי משרד הפנים.

בעת אישור התביעה נקבעות זכאות עד לסיום תוקף אשרת השהייה של הזר, ולשם חידוש תשלום הקצבה השווה נדרש להמציא אשרת שהייה תקפה חדשה. המוסד לביטוח לאומי מסביר כי הגבלה זו נובעת מהקיים להתמודד עם משפחות זרות שעוזבות את הארץ עם דרכון זר ואין מודעות על עזיבתן.

בידי המוסד לביטוח לאומי אין נתונים על מספר הזרים מקבלים **קצבות ילדים**, שכן הם אינם מאופיינים במערכת קצבות הילדים זרים. על-פי הערכה שפורסםמת באתר המוסד לביטוח לאומי, "מספר הזכאים לקצבה לעניין זה הוא זום, ונאמן בעשרות בודדות בלבד. זאת בשל כך שהזכאות לקצבה מוגנתה בשחוות חוקית בישראל ולאור העובדה ש מרבית הזרים השוהים בישראל כדי, יושבים בישראל ללא ילדים".⁵⁷

3. **פתרונות במיצוי זכויות המוקנות לזרים המועסקים בישראל והצעות להתמודדות עמו**

בפרקים הקודמים נסקרו הזכויות שלן זכאים זרים המועסקים בישראל והוצעו נתונים על IMPLEMENTATION זכויות אלו. היכולת למש את הזכויות תלואה במידה פרמטרים ובהליכים ביורוקרטיים, שחלקים סבוכים יותר מאשר שנקטים לגבי ישראלים. בפרק הנוכחי יוצגו קשיים ומגבלות בימוש הזכויות של זרים המועסקים בישראל ומבוטחים על-ידי הביטוח הלאומי. נקודות אלו מתבססות על שיחות ומידע שהתקבל מהמוסד לביטוח לאומי, מהממונה על זכויות עובדים זרים משרד הכללה ומאגרוני סיוע שונים.⁵⁸

⁵⁴ על-פי לשון החוק, סעיף 65(א)(1): "مبוטח לפי פרק י"א למעט עקרת בית כהגדרתה בסעיף 238".

⁵⁵ על-פי לשון החוק, סעיף 65(א)(2): "יחד היושב בישראל, ואני נעדר ממנו אלא העדר ארעי שהוא סביר, לדעת עובד המוסד שהומסך לכך, ואני בו לסתור טענת אותו ייחד כי הוא יושב בישראל, ואני מובהט לפי פרק י"א, למעט עקרת בית כהגדרתה בסעיף 238".

על-פי המידע שנמסר מהמוסד לביטוח לאומי, אפשר לבדוק זכאות לקצבת ילדים על-פי סעיף ייחד היושב בישראל רק למי שמחזיק באחת מהאשרות הבאות: אשרת עובודה (ב/1), אשרת כמורה (ב/3), נלווה לנושאי אשרה (א/4). מנגד, מחזיקי האשירות האלה אינם זכאים לקצבת ילדים: אשורה לביקור (ב/2), מתנדב (ב/4), מעמד לא ברור (ב/3). בעלי אשורת של עולה בכוח (א/2) או תושב ארעי שאינו יהודי (א/5), יהיו זכאים לקצבת ילדים רק אם יקבע מעמדם כתושבים ורוק לאחר שישחו בישראל 183 ימים לפחות.

⁵⁶ המוסד לביטוח לאומי, אגף גמלאות, משפחה, ילדים ומוזנות, תשובה המשך על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **זכויות של עובדים זרים בישראל – קצבת ילדים**, התקבלה ביום 29 בדצמבר 2013.

⁵⁷ המוסד לביטוח לאומי, **מידע לעובד זר – עיפוי הביטוח לעובד זר**, תאריך כניסה: 29 בדצמבר 2013.

⁵⁸ חלק זה מבוסס על מסמכים אלו: תשובה המוסד לביטוח לאומי על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל**, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013. עוזי אריסיס מעיין, הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2013; שחר שוחם, מנהלת מחלקת מהגרים וחסרי מעמד בעמותת "רופאים לזכויות אדם",



- **קושי בתקשות והיעדרם של פרטי התקשרות** – השליטה בשפה היא גורם מרכזי ביכולת של הזרים למצות את זכויותיהם ולנהל ענייניהם מול המוסד לביטוח לאומי, המעסיקים, הגורמים הרפואיים המבטיחים, קופות-החולמים ונוטני השירותים. הקושי שלהם בשפה מرتبط בכך בהבנת מידע הנמסר בעל-פה והן יכולים למלא טפסים. המוסד לביטוח לאומי מצין שגם ארעיות מקום המגורים והיעדרה של כתובות מסודרת של הזרים הם מגבלה בהתנהלות מול העובדים הזרים בהילכי התביעה השונים.
- **אי-ידיעת הזכויות** – לא אחת יש פער בין הזכויות המוקנות בחוק לזרים העובדים בישראל ובין זכויותיהם של הזרים ושל מעסיקיהם על זכויות אלו. לדברי עוז איריס מעיין, הממונה על זכויות עובדים במשרד הכלכלה, גם במקרים שבהם הזרים מודעים לזכויותיהם הם לא תמיד יודעים באיזו דרך אפשר למשן.
- **אי-ビיטוח על ידי מעסיקים, אי-שיתוף פעולה ואי-דיוח** – זרים המבוטחים בביטוח הלאומי תלויים בдиוח של מעסיקיהם לביטוח הלאומי בתקופת העסקתם ובהכרה בהם כעובדים בעת ההרחשותם של מקרים חריגים, למשל פגעה בעבודה ולידה. פן אחד של התלות הזאת הוא הקושי להתמודד, במקרים רבים, עם אי-דיוח כללי של המעסיק על העסקת זר שאינו לו אישרתו שהייה, בשל חשש של המעסיק מקנסות שיוטלו עליו. במצב זה אין מボית כל בביטוח הלאומי וכן אין זכאי לזכויות אף-על-פי שהוא מושך בישראל. פן אחר של התופעה הוא התנערות מהאחריות כאשר העובד הזר מבקש לתבוע את זכויותיו. במקרים אלו, לעיתים המעסיקים אינם משתפים פעולה או מתנערים מהאחריות. חנה זוהר מעמותת "קו לעובד" מצینת כי בענף הבניה, שבו יש קבלני משנה וקבלנים ראשיים, יש סרבול בבירור זהות המעסיק; הדבר מוביל להtanערות של המעסיקים מחובותיהם ולהטלת האחריות על הקבלנים האחרים, וכך לעיתים העובד נותר ללא מעסיק שմדווח עליו.
- **חשש מפניה לביטוח הלאומי ומאבדן מקום העבודה** – הן ארגוני הסיעוד והן המוסד לביטוח לאומי מעריכים שיש חשש של הזרים לפנות למוסד לביטוח לאומי. זרים השוהים שלא בחוקחושים מפני גירוש, הטלת קנסות על המעסיקים ואובדן מקום העבודה. זרים שוהים באשרה ויש להם רישיון עבודה חוששים מהפסקת העבודה לפרק זמן מסוים ואובדן כושר ההשתכרות או אף עזיבת מקום העבודה לצמיהות.
- **קושי במימון טיפול המשך לנפגעי עבודה** – כאמור, שלא כמו ישראלים, SMBTCHIM בביטוח בריאות מלכתי ומקבלים שירותים רפואיים גם טרם ההכרה בהם לנפגעי עבודה, זרים נדרשים לשלים בתקופה הראשונית מכיספם שלהם בעבור הטיפולים הרפואיים. רק לאחר שלושה חודשים חלה חובה על הגורם המבטיח בפולישה פרטית למן טיפולים, ורק לאחר ההכרה בזור לנפגע עבודה הוא זכאי לקבל החזר כספי על התשלומים שישלים מכיספו. עמותת "קו לעובד" מצینת כי התmeshכות ההליכים הביורוקרטיים והדרישה שהעובד הזר ישלם بعد הטיפול מכיספו מובילה לא אחת לאי-קבלת טיפול רפואי או לקבלתם של חלק מהטיפולים הנדרשים בלבד, והחלטות אלו של העובד עלולות להביא להחמרה במצב הבריאותי עד כדי נכות. לדברי גבי שחר

שיחות טלפון, 4 בדצמבר 2013; חנה זוהר, אחראית לטיפול עובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה, עמותת "קו לעובד", שיחות טלפון 24 בינוי ו-4 בדצמבר 2013; עמותת "רופאים לזכויות אדם", [לא עוד חסרי מעמד – חסרי זכויות, מעניקים תושבות תברתית](#), ניר עמדה, יוני 2013; עמותת "קו לעובד", [שלים בטיפול המוסד לביטוח לאומי בזכויות מהויבי עבודה, מבקשי מקלט ופלסטינים](#), יולי 2013.



שהם מעמותת "רופאים לזכויות אדם", העמותה נתקלת במקרים לא מעטים של זרים נפגעי עבודה שאין ביכולתם לרכוש עוזרים רפואיים ולקבל שיקום אינטנסיבי.

- **קושי בבירור העבר הרפואי** – על-פי תשובה המוסד לביטוח לאומי, יש קושי בבירור העבר הרפואי של העובדים הזרים, ויש לכך השלכות הן על ההכרה במצב הרפואי הנוכחי כתוצאה ישירה של הפגיעה בעובדה והן על קביעת דרגת הנכונות בועדות הרפואיות.⁵⁹
- **פרשנות שונה של החוק והזכויות בסניפים שונים של המוסד לביטוח לאומי** – עמותת "קו לעובד" מציינת שיש הבדלים ביכולת לתבוע זכויות ולקבל כל זכויות, הנובעים מהמיוקם היגיאוגרפי של הסניף, בעיקר בתחום ביוטח אימחות. על-פי העמותה, בעוד סניפי תל-אביב ויפו מעוררים בחוק, ברוב הסניפים האחרים זרות שאין להן אשרה נדחות על הסף בבואן לתבעו את זכויותיהם **בביטוח לאומי**, אף-על-פי שהן זכויות חלק מהזכויות בענף אימחות ללא התנייתן באשרת השהייה.

ה策ות לשיפור ההליך הננקט ביום לשם הבטחת מיצוי הולם של זכויות המוקנות לעובדים

להלן策ות שהועלו בפנינו לשיפור הליק הננקט ביום לשם הבטחת מיצוי הולם של הזכויות המוקנות לעובדים:⁶⁰

- **פרסום זכויות, נהלים ומtan השרות** – gibosh נהלים ברורים ואחדים ופרסומים, כדי שייהיו נגישים הן לפקידים בסניפים השונים של המוסד לביטוח לאומי והן לעובדים עצם; מתן השרות לפקידי המוסד לביטוח לאומי לעניין מיצוי זכויות; פרסומי "זכותוניס" ייעודים בתחום הביטוח הלאומי במגוון שפות; פרסום מידע הן למעסיקים והן לעובדים.
- **הגברת האכיפה** בקרב מעסיקים שאינם מדוחים על העסקת עובדים זרים ולא משלמים להם את זכויותיהם, הטלת קנסות בגין אי-דיוח וגבירותם.
- **דיוח על תאונת עבודה בענף הבניה** – החלט חובת הדיווח על פגיעה במקום העבודה על הדרגים השונים של הקבלנים – מקבלני המשנה ועד הקבלנים הראשיים ומנהלי האתר – כדי למנוע התנערות מאחריות והטלת האחריות על קבלנים אחרים. לדברי גבי חנה זהה מعمותת "קו לעובד", יש לפעול לקיום קשר חזק יותר בין מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכללה ובין המוסד לביטוח לאומי, להגבר את האכיפה על מעסיקים לעניין דיווחים על תאונות עבודה ולבואן קנסות או אשמה פלילית אם המעסיקים אינם עומדים בחובת הדיווח.策ה נספה שעתה היא דיוח של בתים-החולמים למוסד לביטוח לאומי במקרים שבהם יש חשש לפגיעה במקום העבודה.
- **הטלת חובה על הגורמים הפרטיים המבטחים זרים** לשלם بعد שירותם בראות לעובדים שנפגעו בעובדה מהיום הראשון לפגיעה ועד להכרה בהם כנפגעי עבודה. על-פי ארגוני הסיעום, יש מקום לבחון אפשרות זו.

⁵⁹ תשובה המוסד לביטוח לאומי על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.

⁶⁰ ראו לעיל, הערה 58.



- החלטת "תושבות חברתיות" על הזרים, המנטקפת את הקשר בין מעמד אזרחי ובין זכויות חברתיות, כדי שיתאפשר לחסרי המעמד לקבל שירותים חברתיים ו רפואיים גם אם מעמדם האזרחי לא הוסדר.⁶¹ ההצעה הועלתה על-ידי עמותת "רופאים לזכויות אדם", וענינה בבדיקה קיום הסדרים ייעודיים לזרים (למשל מעבר לביטוח ב��ופות-חוליות), או אף חלה של החוק באופן מלא על כלל חסרי המעמד, ובין היתר זרים שמעסקים בישראל.

⁶¹ עמותת "רופאים לזכויות אדם", [לא עוד חסרי מעמד – חסרי זכויות, מעניקים תושבות חברתיות](#), נייר עמדה, יוני 2013.



היכסטט

מרכז המחקר והמידע

רשימת מקורות

חיקאה ופסקה

- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 ;
- חוק הבטחת הכנסתה, התשמ"א-1980 ;
- חוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 ;
- חוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954 ;
- תשובה המדינה לבג"ץ שהוגש בשנת 2010 : בג"ץ 6312/10 קו לעובד ואח' נ' הממשלה ואח' ;
- פסק-דין שניין [בבג"ץ 11437/05](#), קו לעובד ואח' נגד משרד הפנים ואח' .

משמעותי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

- [ילדי עובדים זרים ומבקשי מקלט בישראל](#), כתוב ד"ר גלעד נתן, 12 בדצמבר 2010 ;
- [לא ישראלים בישראל \(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט\) תMOVNET מצב - 2011](#), כתוב ד"ר גלעד נתן, 13 בדצמבר 2011 ;
- [שירותי בריאות לעובדים זרים ולהסרי מעמד אזרחי](#), כתבה נטע משה, 11 ביוני 2013 .

פרסומי המוסד לביטוח לאומי

- [מידע לעובד הזר – ענפי הביטוח לעובד זר](#), תאריך כניסה : 3 בדצמבר 2013 ;
- [דו"ח שנתי 2012](#), תאריך פרסום : ספטמבר 2013 ;
- [างף גביהה ממעסיקים, שינוי בתשלום דמי ביטוח ודמי ביטוח בריאות לשנת 2013](#), תאריך פרסום : 2 בינואר 2013 ;
- [אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי](#).

משמעותי משרדי הממשלה

- דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (וועדת חורב), התקבל ממשרד הבריאות בדוא"ל, 10 ביוני 2013 ;
- האגף לתכנון מדיניות, רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל מהזרה מס' 5/2013](#) אוקטובר 2013, [נתוני זרים בישראל](#), שנת 2012, מהדורות שונות ;
- מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה), [דו"ח תאונות העבודה שהסתמכו במותם בשנת 2012](#) ;
- משרד הכלכלה, [צו עובדים זרים \(איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים\)](#) (סל שירות [בריאות לעובד](#)) התשס"א-2001 ;
- משרד הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה, [זכותון לעובד הזר – זכויות מכוח דין העבודה](#) ;
- פורטל השירותים והמידע המשלתי, [זכויות עובדים זרים](#) ;
- רשות האוכלוסין וההגירה, [זכותון לעובדים זרים](#) ;
- רשות האוכלוסין וההגירה, [נווה טיפול בעובדת זרה בהיריו ובעובדת זרה שילדה בישראל](#) , תאריך עדכון : 20 במאי 2013, [5.3.0023](#) .



הכנסת

פרסומים של ארגוני סיוע

- עמותת "קו לעובד", **בשלים בטיפול המוסד לביטוח לאומי בזכויות מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ופלסטינים**, יולי 2013 ;
- עמותת "רופאים לזכויות אדם", **לא עוד חסרי מעמד – חסרי זכויות, מעניקים תושבות חברתיות**, ניר עמדה, יוני 2013.

מכתבים ושיחות

- גבי זוהר חנה, אחראית לטיפול בעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה, עמותת "קו לעובד", שיחות טלפון 24 ביוני ו-4 בדצמבר 2013 ;
- גבי שחם שחם, מנהלת מחלקת מהגרים וחסרי מעמד בעמותת "רופאים לזכויות אדם", שיחות טלפון, 4 בדצמבר 2013 ;
- עו"ד מעין איריס, הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2013 ;
- תשובה המוסד לביטוח לאומי על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013 ;
- המוסד לביטוח לאומי, אגף גמלאות, משפחה, ילדים ומזונות, תשובה המשך על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, זכויות של עובדים זרים בישראל – קצבת ילדים, התקבלה ביום 29 בדצמבר 2013 ;
- תשובה משרד הבריאות על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוח חורב, צוות בין-משרד לביקורת ביטוח סוציאלי וביתוח בריאות לחסרי מעמד, התקבלה ביום 10 ביוני 2013 .



הכנסת