



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

זכויות שניתנות מטעם המוסד לביטוח לאומי לזרים העובדים בישראל ומיצוין

מוגש לוועדה המיוחדת לבחינת
בעיית העובדים הזרים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: נטע משה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

טבת תשע"ד

דצמבר 2013

תוכן העניינים

1	1. רקע – חוק הביטוח לאומי ותנאי התושבות
1	2. זכויות של זרים מכוח חוק הביטוח הלאומי – מדיניות ונתונים על מיצוי
2	2.1. הרחבת הזכויות הסוציאליות 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 (קצבת ילדים)
13	3. קשיים במיצוי זכויות המוקנות לזרים המועסקים בישראל והצעות להתמודדות
17	רשימת מקורות

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים בנושא מיצוי הזכויות 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 הזכויות המוקנות בענפי הביטוח שבהם מבוטחים זרים העובדים בישראל – אימהות, נפגעי עבודה, פשיטת רגל של מעסיק וילדים. יובאו נתונים של המוסד לביטוח לאומי על תשלומי דמי ביטוח בעבור הזרים ועל תביעות מצדם ומימוש זכויותיהם. בסוף המסמך יוצגו הקשיים במימוש ובמיצוי של זכויות של הזרים המוקנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי. מסמך זה אינו עוסק בקבלת שירותים מהגורמים הרפואיים המבטחים את הזרים במקרים של פגיעות בעבודה.

1. רקע – חוק הביטוח לאומי ותנאי התושבות¹

המוסד לביטוח לאומי פועל מכוח חוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: החוק), ומעוגנות בו זכויות לקבלת קצבאות ותמיכות בנושאי זיקנה ושארים, אימהות, ילדים, נפגעי עבודה, נכות כללית, סיעוד, אבטלה, פשיטת רגל ופירוק תאגיד. המוסד לביטוח לאומי פועל באמצעות תשלום גמלאות בכסף ומתן שירותים (גמלה בעין), כדוגמת שירותי סיעוד ושירותי שיקום למבוטחים.

על-פי החוק, הזכאות לביטוח לאומי מוקנית למי שהוא תושב ישראל. בארבעה ענפים יש חריגה מכלל זה – ביטוח אימהות, ביטוח נפגעי עבודה וביטוח בפשיטת רגל של מעסיק – ובהם הזכות חלה גם על זרים העובדים בישראל; גם ביטוח ילדים (קצבת ילדים) ניתן לעובדים זרים בתנאים מסוימים, ועל כך יורחב בהמשך. 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 מרשם 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 לעבודה על-פי הזיקה של האדם לישראל (מבחן מרב הזיקות) ובהתייחס לאופי השהייה בישראל, ובכלל זה שהייה כדין במדינה. **בשנת 2003 הוכנס לחוק הביטוח הלאומי סעיף 2א, הקובע מי אינו תושב.** לרוב קבוצות הזרים, ובהן עובדים זרים, תיירים, מסתננים, שוהים שלא כדין בישראל, פלסטינים בעלי היתר כניסה לישראל, אנשי דת ומתנדבים, אין מעמד אזרחי המקנה להם זכויות תושב.² סעיף זה משפיע על הזכויות המוקנות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, וחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

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

בישראל שוהות לאורך זמן כמה קבוצות של זרים: חלק מהזרים הגיעו לישראל ושוהים בה בהיתר, חלקם הגיעו בהיתר שפג תוקפו וחלקם 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 (ועדת חורב)**, חלק א': בני-זוג וילדים חסרי מעמד תושב של תושבי ואזרחי ישראל, פרק מס' 1 – מבוא, התקבל ממושרד הבריאות בדוא"ל, 10 ביוני 2013.

² החוק קובע עוד כי עולים שטרם החליטו אם להשתקע בישראל (עולים בכוח) והם בעלי אשרה זמנית לעבודה בשכר ואנשים שוהים בישראל למטרות לימודים והשתלמות ייחשבו לתושבים רק לאחר 183 ימי שהייה בישראל.



הזרים בישראל מונה כבר כמה שנים כרבע מיליון בני-אדם.³ שתי סוגיות מרכזיות עולות בהקשר של אוכלוסייה זו: הסוגיה הראשונה היא ברמת המדיניות, ועניינה עצם קביעת הזכויות והחובות על-פי חוק הביטוח הלאומי; הסוגיה השנייה עוסקת בפן היישומי של מימוש הזכויות הקיימות היום ומיצוין. מסמך זה יתמקד בזכויות המוקנות היום לזרים ובמיצוין, ויידונו בו רק בקצרה, בפתח פרק זה, השאלה הרחבה יותר של מדיניות סוציאלית כלפי זרים וזכויותיהם והמלצות הוועדה הבין-משרדית בנושא (ועדת חורב). לאחר מכן יסקרו בפירוט ענפי הביטוח שבהם 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 בקרבם. חלק מדרישות אלו מתבססות על סעיף 378 לחוק הביטוח הלאומי, "סייגים מיוחדים של מבוטחים". סעיף זה קובע כי שר העבודה הרווחה, באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, "רשאי לקבוע זכויות וחובות לפי חוק זה, כולן או מקצתן" שיחולו על אוכלוסיות מסוימת, ובהן מי שאינם תושבי ישראל. בנובמבר 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 לחלות של זכויות סוציאליות ובריאותיות על מי שאינם תושבי ישראל. על הוועדה הוטל לבחון 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 שבהם הוגש בדצמבר 2012): א. מבקשי איחוד משפחות מקרב תושבי הרשות הפלסטינית;⁶ ב. עובדים זרים;⁷ ג. קטינים ללא מעמד תושב.⁸ ככלל, הוועדה המליצה שלא להרחיב את הזכויות הסוציאליות שבמסגרת הביטוח הלאומי כך שיחולו על זרים חסרי מעמד תושב, ואשר לזכויות הרפואיות המליצה הוועדה להשאיר על כנם 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 ומבקשי מקלט, כ-84,000 עובדים זרים זמניים (ובהם כ-15,000 עובדים לא חוקיים). האגף לתכנון מדיניות, רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל מהדורה מס' 5/2013](#), אוקטובר 2013; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראלים בישראל \(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט\) תמונת מצב 2010-2011](#), כתב 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 בישראל, חלק א': בני-זוג וילדים חסרי מעמד תושב של תושבי ואזרחי ישראל, עמ' 8, התקבל בדוא"ל ממשרד הבריאות, 10 ביוני 2013.

⁵ שם, עמ' 9.

⁶ אשר למבקשים איחוד משפחות הוחלט כי למי מהם ששוהה בישראל בדין ובנידו אישור שהייה (היתר מת"ק) תתאפשר 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 מבוטחים בהם כיום: תאונות עבודה, פשיטת רגל של המעסיק, ביטוח אימהות וקצבת ילדים (בתנאים מסוימים). עובדים זרים מבוטחים היום בביטוח רפואי פרטי. חברי הוועדה בחנו את האפשרות להעביר את הביטוח לקופות-החולים והמליצו להשאיר בעינו את המתווה הקיים של רכישת ביטוח בריאות פרטי לעובד זר במימון המעסיק ובאחריותו. עם זאת המליצה הוועדה להאריך ל-90 יום את תקופת התחולה של הסדר ביטוחי על עובד זר שסיים את עבודתו אצל מעסיק ונדרש למצוא מעסיק אחר.

⁸ כיום הורים לקטינים ללא מעמד אזרחי יכולים לרכוש ביטוח רפואי לילדיהם בהסדר עם קופת-חולים "מאוחדת". הוועדה מצאה כי הסדר זה הוא "פתרון סביר לסוגיית הביטוח הרפואי לקטינים חסרי מעמד תושב".



ולקטינים חסרי מעמד, ולקבוע הסדרי ביטוח חדשים למבקשים איחוד משפחות. בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביוני 2013, נמסר כי הוועדה סיימה את דיוניה וכי ההמלצות שגובשו נתונות בשלבי שונים של עבודת מטה, אישור השרים והתקנת תקנות.⁹

2.2. חובת הביטוח של זרים המועסקים בישראל

מכלל הזרים השוהים בישראל, רק הזרים העובדים בישראל מבוטחים בביטוח הלאומי.¹⁰ **חובת הביטוח חלה על המעסיקים הישראלים, והיא נכללת במניין "ניכויי חובה" ומצוינת באופן מפורש ב"זכותונים" ובמידע שמפרסמים רשות האוכלוסין וההגירה והממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה.**¹¹

על-פי תשובת המוסד לביטוח לאומי למרכז המחקר והמידע של הכנסת, **חובת הביטוח של זרים המועסקים בישראל אינה רלוונטית למעמדו של הזר או לחוקיות שהייתו.**¹² המוסד לביטוח לאומי מגדיר "עובדים זרים" מי שאינם תושבי ישראל המועסקים בידי מעסיקים ישראלים ואינם עובדים פלסטינים.¹³ בדוח חורב נמנו שלוש קבוצות נפרדות של זרים העובדים בישראל שהחוקים בדבר זכויות סוציאליות חלים עליהם:¹⁴ תושבי חוץ שהגיעו באשרת כניסה וברישיין עבודה ורישיונם עדיין בתוקף; תושבי חוץ שהגיעו באשרה וברישיין עבודה אך רישיונם פג והם ממשיכים לשהות ולעבוד בישראל שלא כדין; תושבי חוץ שהגיעו לישראל באשרה אך לא למטרות עבודה, והם שוהים ומועסקים בישראל שלא כדין (לדוגמה תיירים). אשר למסתננים,¹⁵ בדוח חורב צוין כי ההיתר שברשותם אומנם אינו מאפשר עבודה, אך מכיוון שהמדינה הודיעה על אי-אכיפת איסור ההעסקה לעת הזאת,¹⁶ חלים עליהם הסדרי הביטוח הלאומי בענפים הנוגעים לזרים והזכויות המוקנות מכוחם, ודינם כדין עובדים זרים לעניין זה.¹⁷ כפי שיוצג בהרחבה בסעיף הבא, בשנת 2012 דיווחו מעסיקים בישראל למוסד לביטוח לאומי על העסקתם של כ-104,000 זרים בממוצע לחודש.¹⁸ בנתון זה נכללים בהכרח אנשים שלא הגיעו לישראל באשרה וברישיין עבודה, שכן על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מניין העובדים הזרים שהגיעו לישראל כדין וששהו בישראל בשנת 2012 (חוקיים ולא-חוקיים) היה קטן מ-90,000 איש.¹⁹

⁹ תשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוח חורב, צוות בין-משרדי לבחינת ביטוח סוציאלי לביטוח בריאות לחסרי מעמד, התקבלה ב-10 ביוני 2013.

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

¹¹ משרד הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה, **זכותון לעובד הזר – זכויות מכוח דיני העבודה**, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013; רשות האוכלוסין וההגירה, **זכותון לעובדים זרים**, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013; פורטל השירותים והמידע הממשלתי, **זכויות עובדים זרים**, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

¹² תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל**, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.

¹³ עובדים פלסטינים הם עובדים מהשטחים ומהרשות הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים. להגדרות ראו: המוסד לביטוח לאומי, **דוח שנתי 2012**, פרק 4: פעילות ומגמות בתחום הגבייה, עמ' 257, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

¹⁴ דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב), חלק ב': עובדים זרים, עמ' 1, התקבל ממשרד הבריאות בדוא"ל, 10 ביוני 2013.

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

¹⁶ מדיניות זו עולה מתוך תשובת המדינה לבג"ץ שהוגש בנושא בשנת 2010: בג"ץ 6312/10 קו לעובד ואח' נ' הממשלה ואח'.

¹⁷ דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב), 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 תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מיצוי 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 שמשולמים עבורם מכסים רק את שלושת הענפים האלה – אימהות, נפגעי עבודה ופשיטת רגל. בגין ענף ביטוח ילדים (קצבאות ילדים) לא משולמים דמי ביטוח, לא על-ידי המעסיק ולא על-ידי העובד.²⁰ לעומת זאת, עבור תושבי ישראל משולמים דמי ביטוח בכל הענפים (על-ידי העובדים ועל-ידי המעסיקים). כמו כן, משכרם של תושבי ישראל מנוכים דמי ביטוח בריאות ממלכתי, ביטוח שאינו חל על עובדים זרים (המעסיקים מחויבים לבטח את העובדים בפוליסות ביטוח פרטיות).²¹

שיעורי דמי הביטוח של עובדים זרים נגזרים מלוח יי לחוק הביטוח הלאומי. דמי הביטוח בענפי נפגעי עבודה ופשיטת רגל של המעסיק משולמים על-ידי המעסיק בלבד. התשלום לענף אימהות מתחלק בין העובד למעסיק, ובעניין זה יש תעריף שונה לתושב חוץ ולתושב השטחים. כמו הביטוח לתושבי ישראל, יש לזרים שתי רמות של דמי ביטוח, שיעור מופחת ושיעור רגיל, ולעניין זה מובאת בחשבון הכנסתו של העובד בהשוואה להכנסה הממוצעת במשק. דמי ביטוח מופחתים משולמים עבור מי שהכנסתו היא עד 60% מהשכר הממוצע. מאחר שהשכר הממוצע לחודש הוא 8,828 ש"ח לחודש, נקבע כי בשנת 2013 ההכנסה שעד אליה ינוכו שיעורים מופחתים היא 5,297 ש"ח לחודש.²² על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי משנת 2012, השכר הממוצע לחודש של זרים עמד על 5,700 ש"ח.²³ להלן מוצגים שיעורי דמי הביטוח, כפי שעודכנו ב-1.1.2013:

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

שיעור רגיל		שיעור מופחת			כלל דמי הביטוח	
מעסיק	עובד	סה"כ	מעסיק	עובד		סה"כ
6.50	7.00	13.50	3.45	0.40	3.85	ישראלים (כלל הענפים)
1.69	0.87	2.56	0.49	0.04	0.53	זרים (שלושת ענפי הביטוח)
						דמי ביטוח שמשולמים עבור זרים, בחלוקה על-פי ענפים:
0.35	0.87	1.22	0.11	0.04	0.15	אימהות (תושבות חוץ) ²⁴
1.30	-	1.30	0.37	-	0.37	נפגעי עבודה
0.04	-	0.04	0.01	-	0.01	פשיטת רגל

מקור: המוסד לביטוח לאומי²⁵

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

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

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

²³ המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2012](#), פרק 4: פעילות ומגמות בתחום הגבייה, עמ' 257, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

²⁴ עבור עובדים פלסטינים בענף אימהות משולמים דמי ביטוח בשיעור המופחת כדלקמן: 0.11% סה"כ, בחלוקה של 0.08% מהמעסיק ו-0.03% מהעובד; בשיעור הרגיל משולמים השיעורים האלה: 0.86% סה"כ, בחלוקה של 0.25% מהמעסיק ו-0.61% מהעובד.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

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

2.3.1. דמי הביטוח השנתיים בגין זרים המועסקים בישראל

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

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

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

מקור: המוסד לביטוח לאומי²⁸

בשנת 2012 בוטחו 104,000 זרים העובדים בישראל על-ידי מעסיקיהם בביטוח הלאומי, ושולמו עבורם 54.9 מיליון ש"ח. כפי שעולה מהטבלה, בשנים 2008-2012 גדל מספר הזרים העובדים בישראל ומבוטחים בביטוח הלאומי ב-35%, שהם 27,000 איש. דמי הביטוח השנתיים גדלו בתקופה זו ב-21.3 מיליון ש"ח – גידול של 63%.

²⁵ תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.

²⁶ המוסד לביטוח לאומי, אגף גבייה ממעסיקים, שינוי בתשלום דמי ביטוח ודמי ביטוח בריאות לשנת 2013, תאריך פרסום: 2 בינואר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

²⁷ דמי ביטוח בריאות למבוטחים בחוק ביטוח בריאות ממלכתית הם 3.10% בשיעור המופחת ו-5% בשיעור הרגיל.

²⁸ תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.



2.4. ענפי הביטוח

להלן יוצגו ענפי הביטוח שבהם מבוטחים זרים העובדים בישראל – ענף ביטוח נפגעי עבודה, ענף אימהות, ענף פשיטת רגל ופירוק תאגיד וענף ביטוח ילדים. לגבי כל אחד מהענפים תובאנה הזכויות הניתנות לזרים ולצדן התנאים והמגבלות במימושו, בפרט לנוכח הנהוג כלפי ישראלים. כמו כן, יוצגו נתונים שמסר המוסד לביטוח לאומי על מיצוי זכויות אלו.

2.4.1. ענף ביטוח נפגעי עבודה

ביטוח נפגעי עבודה נועד לפצות מבוטחים שנפגעו בעבודתם או בתאונת עבודה או שחלו עקב עבודתם (מחלת מקצוע). התשלום ניתן בגין אובדן שכר או הכנסה בתקופה שלאחר הפגיעה או בגין נזק גופני ונפשי מהפגיעה.²⁹ במסגרת הביטוח משולמים דמי פגיעה בפרק הזמן הראשון שלאחר אובדן כושר ההכנסה, לתקופה שאינה עולה על 90 יום. דמי הפגיעה נועדו לפצות על אובדן ההכנסה המידי. אם נותרה לנפגע נכות כתוצאה מהפגיעה, הוא יהיה זכאי לקצבת נכות מעבודה או למענק חד-פעמי, על-פי החלטת הוועדה הרפואית שבפניה יעמוד.³⁰ הביטוח הלאומי משלם גם הוצאות ריפוי: אשפוז ושיקום רפואי. הטיפולים ניתנים באמצעות קופות-החולים, והקופות מקבלות בגינם תשלום מהמוסד לביטוח לאומי, אולם כפי שיוצג מטה, ועקב היעדר ביטוח בריאות ממלכתי לזרים, הליך הטיפול בזרים שונה מהליך הטיפול בישראלים.

על-פי תשובת המוסד לביטוח לאומי שנמסרה לקראת הכנת 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 ולעניין הזכאות לגמלה בעת שהות שלא כדין.**³¹ בגין הטיפול הראשוני (חדר מיון או טיפול רפואי בקהילה), על הנפגע הזר להעביר לגורם המטפל טופס בל/250, "בקשה למתן טיפול רפואי לנפגע עבודה", כפי שנדרש מישראלים. הזר לא נדרש לשלם עבור הטיפול הראשוני, גם כאן בדומה למצבם של ישראלים. ההבדל החשוב בין השניים נוגע להמשך מתן טיפול רפואי ולקבלת שירותי הריפוי והשיקום (גמלאות בעין): לגבי ישראלים קופות-החולים הן המשלמות עבור שירותים אלו, ולאחר מכן הן משופות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, אם המטופל הוכר כנפגע עבודה. **לגבי זרים, לעומת זאת, חובת התשלום על טיפולי ההמשך בתקופה הראשונה מוטלת על הנפגע, ורק לאחר סיום בדיקת התביעה, אם הזר מוכר כנפגע בעבודה, קופת-החולים שבה בחר לקבל את הטיפול הרפואי מחזירה לו את כספו.**³² אם לאחר שלושה חודשים מהפגיעה טרם קבע המוסד לביטוח לאומי שמדובר בפגיעה בעבודה, יחול הביטוח הרפואי הפרטי שנרכש לעובד הזר, ובאמצעותו ישולמו שירותים שיינתנו לעובד עקב אותה פגיעה, כפי שמפורט בצו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (סל שירותי בריאות לעובד) התשס"א–2001.³³ לעניין ההבדלים האמורים במימון טיפולי ההמשך, יש לזכור כי עובדים זרים אינם מבוטחים בביטוח

²⁹ המוסד לביטוח לאומי, [דוח 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, [נפגעי עבודה](#), תאריך כניסה: 4 בדצמבר 2013.

³¹ תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל](#), התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.

³² שם.

³³ אתר האינטרנט של משרד הכלכלה, [צו 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 ופגיעות בעבודה.

הבדל נוסף בין זרים לישראלים בתחום מימוש הזכויות בענף נפגעי עבודה נובע מהתנאי בדבר שהייה חוקית של העובד הזר בישראל. על-פי ההוראות הקבועות בחוק,³⁴ נשללת מעובד זר הזכאות לקבל גמלה (בענף זה קצבת נכות מעבודה) 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 רטרואקטיבי. כפי שצוין בפתח הפסקה הקודמת, חובת ביטוח חלה על מעסיק של עובד זר ללא כל קשר לחוקיות שהייתו, אולם אם הנפגע מוכר כנפגע עבודה, תשלום הקצבה מותנה בשהייה חוקית בארץ, והקצבה אינה משולמת בעת שהוא שוהה בישראל באופן לא חוקי. צעד זה של שלילת הגמלה מעובד השוהה בארץ שלא כדין נקבע ב-1 במרס 2013; קודם לכן עובדים זרים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות.³⁵

להלן יוצגו טבלאות ונתונים על זרים המבוטחים בענף נפגעי עבודה שקיבלו מהמוסד לביטוח לאומי קצבאות נכות מעבודה, מענקים ודמי פגיעה.

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

תשלומים (מיליוני ש"ח)		מספר מקרים		
סכום המענק	קצבת נכות מעבודה	מענק חד-פעמי	קצבת נכות מעבודה	
1.79	9.96	68	357	2008
2.05	10.05	65	*	2009 ³⁶
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 לאומי.³⁷

בטבלה לעיל מוצג מספר הזרים שקיבלו בכל אחת מחמש השנים האחרונות קצבת נכות מעבודה או מענק חד-פעמי בגין פגיעה בעבודה. מהטבלה עולה כי תשלומי קצבאות הנכות מעבודה לזרים, משנת 2008 ועד אוקטובר 2013, הסתכמו בכ-75.57 מיליון ש"ח, והמענקים ששולמו בתקופה זו בגין פגיעות בעבודה הסתכמו ב-14.41 מיליון ש"ח.

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

³⁴ סעיף 324ב(א) לחוק הביטוח הלאומי, "שלילת גמלה משוהה שלא כדין".
³⁵ המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2012](#), פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות, סעיף 7 – ביטוח נפגעי עבודה, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.
³⁶ מספר מקבלי קצבת נכות מעבודה לשנה זו נמצא בבירור מול המוסד לביטוח לאומי.
³⁷ תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי 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, בקרב אוכלוסייה זו יש תת-דיווח על פגיעות בעבודה, הנובע ככל הנראה מהחשש של העובדים לאבד את מקום העבודה אם ייעדרו ממנו עקב תאונה, ממעמדם הלא-חוקי ומהחשש לגורלם אם ייוודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. בדוח צוין עוד שיתכן שלעובדים אין מידע על זכויותיהם והדבר מוביל לתת-דיווח ולתת-מיצוי של דמי הפגיעה.

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

שנה	תושבי ישראל	עובדים זרים
2008		
מקבלי דמי פגיעה	68,709	671
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	2.4	0.3
ממוצע ימי אי-כושר	34.5	27.6
2009		
מקבלי דמי פגיעה	64,682	692
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	2.3	0.3
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	29.1
2010		
מקבלי דמי פגיעה	66,900	240
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	2.3	0.1
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	22.0
2011		
מקבלי דמי פגיעה	66,971	101
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	2.2	0.05
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	5.7
2012		
מקבלי דמי פגיעה	68,987	102
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	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 פגיעה; ממוצע ימי האי-כושר עמד על 6.3 (הימים שבהם הזר לא עבד בעקבות הפגיעה) ושיעור הזרים שקיבלו דמי פגיעה בכלל הזרים המועסקים עמד על 0.04. נתונים אלו מעידים על ירידה חדה בארבע השנים האחרונות בכל הפרמטרים הנוגעים לקבלת דמי פגיעה: מספר מקבלי דמי פגיעה, שיעורי מקבלי דמי פגיעה וממוצע ימי אי-כושר. לשם השוואה, בשנת 2008 קיבלו 671 זרים דמי פגיעה, ממוצע ימי האי-כושר עמד על 27.6 ושיעור מקבלי דמי

³⁸ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2012, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות, סעיף 7 – ביטוח נפגעי עבודה, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.
³⁹ שם.



הפגיעה מכלל הזרים המועסקים עמד על 0.3. נקודה נוספת שעולה מן הטבלה נוגעת לפער שבין עובדים זרים לעובדים ישראלים, וכפי שמוצג 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 בהתאמה – אף שהוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם".⁴⁰

אשר לנקודה אחרונה זו, פוטנציאל הפגיעה הגבוה יחסית של זרים הנגזר מענפי העיסוק שלהם, ובפרט ענף הבנייה, נציין כי בדוח תאונות העבודה שהסתיימו במוות בשנת 2012, שמפרסם מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה), פורסם כי 40% מכלל העובדים שנהרגו בישראל בתאונות עבודה בשנת 2012 היו עובדים זרים ותושבי השטחים (24 עובדים זרים ותושבי שטחים ו-36 ישראלים הרוגים). בשנת 2011 נהרגו 18 עובדים זרים ותושבי השטחים ו-46 עובדים ישראלים 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, והוא נועד להבטיח תנאים בסיסיים לילודת וליילוד ולפצות את היולדת העובדת על אובדן הכנסה עקב ההיריון והלידה.⁴² באופן כללי, עבור ישראליות יש לביטוח אימהות שבעה רכיבים: מענק אשפוז (הוצאות לידה ואשפוז שמשולמות ישירות לבית-החולים), מענק לידה (סכום חד-פעמי לרכישת ציוד ראשוני לילוד), דמי לידה (פיצוי על אובדן הכנסה במהלך חופשת הלידה) הוצאות הסעה לבית-החולים (פינוי באמבולנס של מד"א), קצבת לידה (למי שילדה שלושה ילדים ויותר בלידה), גמלה לשמירת היריון, קצבה מיוחדת (במקרים מסוימים) ותגמול מיוחד (במקרים שבהם היולדת נפטרה בשנה שלאחר הלידה).

בין זרות השוהות בישראל ובין ישראליות יש הבדלים בכמה היבטים של הנושא: הזרות זכאיות רק לחלק מהרכיבים בביטוח אימהות; חלק מהתשלומים לזרות מותנים באשרת שהייה בתוקף; לגבי זרות יש דרישה ללידה בתוך ישראל, וכן נדרשת עבודה רצופה של העובדת או של בן-הזוג בחצי השנה שקדמה ללידה. להלן פירוט של תחומים אלו:

- זכאות רק לחלק מהרכיבים: זרה השוהה בישראל, גם אם יש לה אשרה ושולמו בעבורה דמי ביטוח, אינה זכאית לקבל גמלאות לשמירת היריון, למימון עלות בדיקת מי שפיר,⁴³ להורה מאמץ ולהורה מיועד.⁴⁴
- התניית חלק מהתשלומים באשרת שהייה: על-פי תשובת המוסד לביטוח לאומי, וכפי שמצוין בחוק (סעיף 324ב(א) – שלילת גמלה משוהה שלא כדיון), זרות שאין להן אשרת שהייה, אף אם הן עובדות, אינן זכאיות לדמי לידה, לקצבת לידה, לקצבה מיוחדת ולתגמול מיוחד.

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

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

⁴² המוסד לביטוח לאומי, [דוח שנתי 2012](#), פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות, 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 המימון תלוי בגיל האישה ובשבוע ההיריון.

⁴⁴ תושבי ישראל שקיבלו ילד לאימוץ או קיבלו ילד בהליך פונדקאות זכאים לתשלום דמי חופשה.



- דרישה ללידה בארץ ולשישה חודשי העסקה רצופים של האישה או בן-זוגה: כדי לקבל מענק לידה ומענק אשפוז (שאינם מותנים באשרת שהייה), על העובדת הזרה ללדת בישראל, ועליה או על בן-זוגה לעבוד בששת חודשי העסקה בתכוף ללידה. משמעות הדבר היא כי זרות היולדות בישראל יכולות לקבל מענק לידה ומענק אשפוז אף אם הן עצמן לא עבדו, אם בני-זוגן עבדו בחצי השנה שלפני הלידה. תושבות ישראל זכאיות למענק לידה ולמענק אשפוז מכוח תושבות ואין לגביהן התניה של חודשי עבודה רצופים.

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

גמלאות ושירותים	הסבר	זרה בעלת אשרת שהייה	זרה ללא אשרת שהייה, שהיא או בן-זוגה עבדו בששת החודשים שלפני הלידה, וילדה בישראל
מענק לידה	הוצאות ראשוניות לילוד	זכאית	זכאית
מענק אשפוז	הוצאות אשפוז לבית-החולים	זכאית	זכאית
דמי לידה	תשלום על אובדן שכר בחופשת הלידה	זכאית, על-פי חודשי העסקה של האישה לפני הלידה, בדומה לישראליות	לא זכאית
קצבת לידה	בלידת שלושה ילדים או יותר	זכאית	לא זכאית
פינוי ללידה	פינוי באמבולנס של מד"א	זכאית	זכאית
שמירת הריון		לא זכאית	לא זכאית
בדיקת מי שפיר		לא זכאית	לא זכאית

מקור: המוסד לביטוח לאומי,⁴⁵ חוק הביטוח הלאומי

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



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

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

תשלומים (מיליוני ש"ח)			מספר מקבלות			שנה
מענק אשפוז	דמי לידה	מענק לידה	קצבת לידה	דמי לידה	מענק ומענק אשפוז לידה	
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 בכל שנה כ-1,000 נשים זרות מענק לידה וכן מענק אשפוז. בשנת הקודמת, 2012, נרשם המספר הגבוה ביותר משנת 2008 של זרות שקיבלו מענק לידה 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 במספרי הנשים, גם התשלומים שהועברו בשנת 2012 היו הגבוהים ביותר: כ-20.6 מיליון ש"ח הועברו לנשים זרות בגין מענקי לידה, דמי לידה ומענקי אשפוז בשנת 2012, לעומת סכום כולל של כ-12.3 מיליון ש"ח בשנת 2008. נשים זרות מעטות קיבלו קצבת לידה (בעקבות לידה של שלושה ילדים או יותר): שתי נשים בשנת 2010 ואישה אחת בשנת 2011.

בעבר, עובדת זרה שהייתה לה אשרת שהייה חוקית והיא ילדה בישראל נדרשה לצאת מהמדינה עם תינוקה, והורשתה לחזור לעבוד בישראל ללא הילד.⁴⁷ בשנת 2011 ביטל בג"ץ נוהל זה⁴⁸ ועל-פי הנוהל שעודכן במאי 2013, עובדת 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 לשינוי בנוהל, המאפשר לעובדות זרות בעלות אשרה שיוולדות בישראל להישאר בישראל באשרה לתקופה מסוימת, לא מן הנמנע כי מספר הזרות המקבלות זכויות בביטוח אימהות, ובפרט זכויות המותנות באשרת שהייה, יגדל בתקופה הקרובה.

⁴⁶ ש.ם.

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

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

⁴⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל טיפול בעובדת זרה בהיריון ובעובדת זרה שילדה בישראל](#), 5.3.0023, תאריך עדכון: 20 במאי 2013.



2.4.3. ענף ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל הוקם בשנת 1975, על רקע פגיעות בעובדים רבים בעקבות קריסתם של עסקים והליכי פשיטת רגל ופירוק שננקטו נגדם. עובדים אלו נפגעו הן בשל פגיעה באפשרות לעבוד ולהשתכר במקום העבודה והן בגין אובדן מלא או חלקי של זכויותיהם הסוציאליות ופיצויי הפיטורים המגיעים להם. ייעודו של ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד הוא לשלם באמצעות גמלאותיו לעובדים את יתרת החוב של המעסיקים בפשיטות רגל בגין שלושה רכיבים: שכר, פיצויי פיטורים וגמלאות לקופת גמל.⁵⁰

טבלה ז': מספר זרים מקבלי גמלת פשיטת רגל, שנים 2008-2012

שנה	מספר מקרים
2008	96
2009	163
2010	350
2011	446
2012	254
סך הכול	1,309

מקור: המוסד לביטוח לאומי⁵¹

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

2.4.4. ענף ביטוח ילדים (קצבת ילדים)

הביטוח הלאומי משלם קצבת ילדים חודשית למשפחות השוהות בישראל שיש להן ילדים עד גיל 18. הקצבה נועדה לסייע למשפחה בהוצאות גידול הילדים, והיא משולמת ללא קשר להכנסות המשפחה. סכום הקצבה לילד תלוי במספר הילדים במשפחה ובמקומו של הילד בסדר הילדים במשפחה. בקצבאות הילדים, בסכומי הקצבאות ובתנאים לזכאות חלו תמורות לא מעטות בשנים האחרונות.⁵²

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

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

⁵¹ תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מיצוי 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 ומגמות 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 מבטחים לעניין קצבת ילדים: א. תושב;⁵⁴ ב. יחיד היושב בישראל.⁵⁵ בתשובה שהועברה מאגף גמלאות משפחה, ילדים ומזונות במוסד לביטוח לאומי, נמסר כי כיוון שהעובדים הזרים אינם נכללים בהגדרת המבטוח הראשית (תושב), נבדקת זכאותם על-פי סעיף ב: יחיד היושב בישראל.⁵⁶ יחיד היושב בישראל הוא מי שמתקיים לגביו אחד הקריטריונים האלה:

- האדם עובד בישראל כשכיר לפי היתר עבודה שניתן לו על-ידי משרד הפנים אצל מעביד ישראלי שישה חודשים לפחות.
- האדם עובד כעצמאי שישה חודשים לפחות מיום רישומו בביטוח הלאומי ובלבד ששילם מקדמות עבור תקופה זו.
- האדם והילדים שבגינם נתבעת הקצבה שוהים בישראל לפי היתר שהייה שניתן להם על-ידי משרד הפנים.

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

בידי המוסד לביטוח לאומי אין נתונים על מספר הזרים המקבלים קצבאות ילדים, שכן הם אינם מאופיינים במערכת קצבאות הילדים כזרים. על-פי הערכה שמפורסמת באתר המוסד לביטוח לאומי, "מספר הזכאים לקצבה לעניין זה הוא זעום, ונאמד בעשרות בודדות בלבד. זאת בשל כך שהזכאות לקצבה מותנה בשהות חוקית בישראל ולאור העובדה שמרבית העובדים הזרים השהים בישראל כדין, יושבים בישראל ללא ילדיהם".⁵⁷

3. קשיים במיצוי זכויות המוקנות לזרים המועסקים בישראל והצעות להתמודדות עמם

בפרקים הקודמים נסקרו הזכויות שלהן זכאים זרים המועסקים בישראל והוצגו נתונים על מימוש זכויות אלו. היכולת לממש את הזכויות תלויה בכמה פרמטרים ובהליכים ביורוקרטיים, שחלקם סבוכים יותר מאלו שננקטים לגבי ישראלים. בפרק הנוכחי יוצגו קשיים ומגבלות במימוש הזכויות של זרים המועסקים בישראל ומבטחים על-ידי הביטוח הלאומי. נקודות אלו מתבססות על שיחות ומידע שהתקבל מהמוסד לביטוח לאומי, מהממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה ומארגוני סיוע שונים.⁵⁸

⁵⁴ על-פי לשון החוק, סעיף 65(א)(1): "מבטוח לפי פרק י"א למעט עקרת בית כהגדרתה בסעיף 238".
⁵⁵ על-פי לשון החוק, סעיף 65(א)(2): "יחיד היושב בישראל, ואינו נעדר ממנה אלא העדר ארעי שהוא סביר, לדעת עובד המוסד שהוסמך לכך, ואין בו לסתור טענת אותו יחיד כי הוא יושב בישראל, ואינו מבטוח 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 יחיד היושב בישראל רק למי שמחזיק באחת מהאשרות הבאות: אשרת עבודה (ב/1), אשרת כמורה (א/3), נלווים לנושאי אשרה (א/4). מנגד, מחזיקי האשרות האלה אינם זכאים לקצבת ילדים: אשרה לביקור (ב/2), מתנדב (ב/4), מעמד לא ברור (ב/3). בעלי אשרות של עולה בכוח (א/2) או תושב ארעי שאינו יהודי (א/5), יהיו זכאים לקצבת ילדים רק אם ייקבע מעמדם כתושבים ורק לאחר שישהו בישראל 183 יום לפחות.

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

⁵⁷ המוסד לביטוח לאומי, [מידע לעובד הזר – ענפי הביטוח לעובד זר](#), תאריך כניסה: 29 בדצמבר 2013.

⁵⁸ חלק זה מבוסס על מסמכים אלו: תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל](#), התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013. עו"ד איריס מעיין, הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2013; שחר שוהם, מנהלת מחלקת מהגרים וחסרי מעמד בעמותת "רופאים לזכויות אדם",



- **קושי בתקשורת והיעדרם של פרטי התקשרות** – השליטה בשפה היא גורם מרכזי ביכולת של הזרים למצות את זכויותיהם ולנהל ענייניהם מול המוסד לביטוח לאומי, המעסיקים, הגורמים הרפואיים המבטחים, קופות-החולים ונותני השירותים. הקושי שלהם בשימוש בשפה מתבטא הן בהבנת מידע הנמסר בעל-פה והן ביכולת למלא טפסים. המוסד לביטוח לאומי מציין שגם ארעיות מקום המגורים והיעדרה של כתובת מסודרת של הזרים הם מגבלה בהתנהלות מול העובדים הזרים בהליכי התביעה השונים.
- **אי-ידיעת הזכויות** – לא אחת יש פער בין הזכויות המוקנות בחוק לזרים העובדים בישראל ובין ידיעותיהם של הזרים ושל מעסיקיהם על זכויות אלו. לדברי עו"ד איריס מעיין, הממונה על זכויות עובדים במשרד הכלכלה, גם במקרים שבהם הזרים מודעים לזכויותיהם הם לא תמיד יודעים באיזו דרך אפשר לממשן.
- **אי-ביטוח על ידי מעסיקים, אי-שיתוף פעולה ואי-דיווח** – זרים המבטחים בביטוח הלאומי תלויים בדיווח של מעסיקיהם לביטוח הלאומי בתקופת העסקתם ובהכרה בהם כעובדים בעת התרחשותם של מקרים חריגים, למשל פגיעה בעבודה ולידה. פן אחד של התלות הזאת הוא הקושי להתמודד, במקרים רבים, עם אי-דיווח כללי של המעסיק על העסקת זר שאין לו אשרת שהייה, בשל חשש של המעסיק מקנסות שיוטלו עליו. במצב כזה הזר אינו מבטוח כלל בביטוח הלאומי ולכן אינו זכאי לזכויות אף-על-פי שהוא מועסק בישראל. פן אחר של התופעה הוא התנערות מאחריות כאשר העובד הזר מבקש לתבוע את זכויותיו. במקרים אלו, לעתים המעסיקים אינם משתפים פעולה או מתנערים מאחריות. חנה זוהר מעמותת "קו לעובד" מציינת כי בענף הבנייה, שבו יש קבלני משנה וקבלנים ראשיים, יש סרבול בביורור זהות המעסיק; הדבר מוביל להתנערות של המעסיקים מחובותיהם ולהטלת האחריות על הקבלנים האחרים, וכך לעתים העובד נותר ללא מעסיק שמדווח עליו.
- **חשש מפנייה לביטוח הלאומי ומאובדן מקום העבודה** – הן ארגוני הסיוע והן המוסד לביטוח לאומי מעריכים שיש חשש של הזרים לפנות למוסד לביטוח לאומי. זרים השוהים שלא כחוק חוששים מפני גירוש, הטלת קנסות על המעסיקים ואובדן מקום העבודה. זרים ששוהים באשרה ויש להם רישיון עבודה חוששים מהפסקת העבודה לפרק זמן מסוים ואובדן כושר ההשתכרות או אף עזיבת מקום העבודה לצמיתות.
- **קושי במימון טיפולי המשך לנפגעי עבודה** – כאמור, שלא כמו ישראלים, שמבטחים בביטוח בריאות ממלכתי ומקבלים שירותים רפואיים גם טרם ההכרה בהם כנפגעי עבודה, זרים נדרשים לשלם בתקופה הראשונית מכספם שלהם בעבור הטיפולים הרפואיים. רק לאחר שלושה חודשים חלה חובה על הגורם המבטח בפוליסה פרטית לממן טיפולים, ורק לאחר ההכרה בזר כנפגע עבודה הוא זכאי לקבל החזר כספי על התשלומים ששילם מכספו. עמותת "קו לעובד" מציינת כי התמשכות ההליכים הביורוקרטיים והדרישה שהעובד הזר ישלם בעד הטיפול מכספו 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 גב' שחר

שיחת טלפון, 4 בדצמבר 2013; חנה זוהר, אחראית לטיפול בעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה, עמותת "קו לעובד", שיחות טלפון 24 ביוני ו-4 בדצמבר 2013; עמותת "רופאים לזכויות אדם", [לא עוד חסרי מעמד – חסרי זכויות, מעניקים תושבות חברתית](#), נייר עמדה, יוני 2013; עמותת "קו לעובד", [כשלים בטיפול המוסד לביטוח לאומי בזכויות מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ופלסטינים](#), יולי 2013.



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

- **קושי בבירור העבר הרפואי** – על-פי תשובת המוסד לביטוח לאומי, יש קושי בבירור העבר הרפואי של העובדים הזרים, ויש לכך השלכות הן על ההכרה במצב הרפואי הנוכחי כתוצאה ישירה של הפגיעה בעבודה והן על קביעת דרגת הנכות בוועדות הרפואיות.⁵⁹
- **פרשנות שונה של החוק והזכויות בסניפים שונים של המוסד לביטוח לאומי** – עמותת "קו לעובד" מציינת שיש הבדלים ביכולת לתבוע זכויות ולקבל זכויות, הנובעים מהמיקום הגיאוגרפי של הסניף, בעיקר בתחום ביטוח אימהות. על-פי העמותה, בעוד סניפי תל-אביב ויפו מעורים בחוק, ברוב הסניפים האחרים זרות שאין להן אשרה נדחות על הסף בבואן לתבוע את זכויותיהן בביטוח אימהות, אף-על-פי שהן זכאיות לחלק מהזכויות בענף אימהות ללא התנייתן באשרת שהייה.

הצעות לשיפור ההליך הננקט כיום לשם הבטחת מיצוי הולם של זכויות המוקנות לזרים

להלן הצעות שהועלו בפנינו לשיפור הליך הננקט כיום לשם הבטחת מיצוי הולם של הזכויות המוקנות לזרים:⁶⁰

- **פרסום זכויות, נהלים ומתן הכשרות** – גיבוש נהלים ברורים ואחידים ופרסומם, כדי שיהיו נגישים הן לפקידים בסניפים השונים של המוסד לביטוח לאומי והן לזרים עצמם; מתן הכשרות לפקידי המוסד לביטוח לאומי לעניין מיצוי הזכויות; פרסום "זכותונים" ייעודיים בתחום הביטוח הלאומי במגוון שפות; פרסום מידע הן למעסיקים והן לעובדים.
- **הגברת האכיפה בקרב מעסיקים שאינם מדווחים על העסקת עובדים זרים ולא משלמים להם את זכויותיהם, הטלת קנסות בגין אי-דיווח וגבייתם.**
- **דיווח על תאונת עבודה בענף הבנייה** – החלת 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 זוהר מעמותת "קו לעובד", יש לפעול לקיום קשר הדוק יותר בין מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה ובין המוסד לביטוח לאומי, להגביר את האכיפה על מעסיקים לעניין דיווחים על תאונות עבודה ולקבוע קנסות או אשמה פלילית אם המעסיקים אינם עומדים בחובת הדיווח. הצעה נוספת שעלתה היא דיווח של בתי-החולים למוסד לביטוח לאומי במקרים שבהם יש חשש לפגיעה במקום העבודה.
- **הטלת חובה על הגורמים הפרטיים המבטחים זרים** לשלם בעד שירותי בריאות לזרים שנפגעו בעבודה מהיום הראשון לפגיעה ועד להכרה בהם כנפגעי עבודה. על-פי ארגוני הסיוע, יש מקום לבחון אפשרות זו.

⁵⁹ תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, התקבלה ביום 19 בנובמבר 2013.
⁶⁰ ראו לעיל, הערה 58.



- החלת "תושבות חברתית" על הזרים, המנתקת את הקשר בין מעמד אזרחי ובין זכויות חברתיות, כדי שיתאפשר לחסרי המעמד לקבל שירותים חברתיים ורפואיים גם אם מעמדם האזרחי לא הוסדר.⁶¹ ההצעה הועלתה על-ידי עמותת "רופאים לזכויות אדם", ועניינה בחינת קיום הסדרים ייעודיים לזרים (למשל מעבר לביטוח בקופות-חולים), או אף החלה של החוק באופן מלא על כלל חסרי המעמד, ובין היתר זרים שמועסקים בישראל.

⁶¹ עמותת "רופאים לזכויות אדם", לא עוד חסרי מעמד – חסרי זכויות, מעניקים תושבות חברתית, נייר עמדה, יוני 2013.



רשימת מקורות

חקיקה ופסיקה

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

מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

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

פרסומי המוסד לביטוח לאומי

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

מסמכי משרדי ממשלה

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



פרסומים של ארגוני סיוע

- עמותת "קו לעובד", כשלים בטיפול המוסד לביטוח לאומי בזכויות מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ופלטטינים, יולי 2013 ;
- עמותת "רופאים לזכויות אדם", לא עוד חסרי מעמד – חסרי זכויות, מעניקים תושבות חברתית, נייר עמדה, יוני 2013.

מכתבים ושיחות

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

