



הכנסת

מרכז מחקר ומידע

ירושלים, כ"ט תשרי, תשס"ו

1 נובמבר, 2005



לכבוד
חה"כ יורי שטרן
כאן

שלום רב,

הנדון: בקשתך למידע בנושא שמירת זכויות סוציאליות של מהגרים

להלן התייחסות לסוגיית שמירת זכויות סוציאליות של מהגרים בתחום ביטוח הפנסיה וקצבאות הזיקנה:

כללי:

1. ענף ביטוח הפנסיה והשארים עניינו הבטחת הכנסה לעובד לאחר פרישתו מהעבודה או הבטחת הכנסה לשאריו לאחר מות המבוטח. בענף זה קיימים שני סוגים עיקריים של הסדרים: האחד, **פנסיה בסיסית** שנועדה לספק אמצעים לקיום בסיסי של הפרט. בישראל למשל נכללות בסעיף זה קצבת הזיקנה והשארים של הביטוח הלאומי. השני, **פנסיה משלימה** שהינה חסכון מהכנסה במסגרות שונות. קיימות שתי שיטות בסיסיות לרכישת זכויות אלה: א. **תושבות** - לפיה, הזכות מותנית בעצם העובדה שהפרט הוא תושב המדינה. ב. **תשלום דמי-ביטוח** - לפיה, מתן הקצבה וגובהה מותנה במשך התקופה בה הפריש העובד מהכנסתו דמי ביטוח.

2. הגירת אנשים ממדינה אחת לאחרת הצריכה מנגנון שיאפשר למהגרי העבודה להגן על זכויות שצברו במדינות השונות. קיימות מספר אמנות בינלאומיות ואמנות אזוריות שנועדו לקבוע כללים מנחים ליצירת מנגנונים שיאפשרו להגן על העובדים וכן יובילו לנשיאה משותפת של המדינות (מדינת המוצא ומדינת היעד), בתשלום הקצבאות לאותו מהגר.

האמנות הבינלאומיות, שהינן הצהרתיות במהותן, הן:

- **"אמנה בדבר שמירת זכויות קצבה של מהגרים - 1935"** - האמנה אומצה על-ידי ארגון העבודה הבינלאומי ביוני 1935. האמנה עוסקת בשמירת זכויות מהגרים במוסדות לביטוח חובה של נכות, זיקנה ושאיירים.¹

¹ ישראל היא צד לאמנה זו משנת 1963.

• **"אמנה בדבר שוויון דין לאזרחים וללא-אזרחים בביטוח סוציאלי-1962"**² - האמנה אומצה אף היא על-ידי ארגון העבודה הבינלאומי. אמנה זו נועדה להבטיח לעובדים מהגרים יחס ותנאים שווים לעובדים המקומיים.

• **"הצ'רטר החברתי של מועצת אירופה-1961"**³ - אמנה אזורית שדנה במתן זכויות חברתיות לעובדים מארצות אירופה וכן לעובדים זרים שאינם מארצות אלה.

3. באופן כללי הסדרה מעשית של נושא הזכויות הסוציאליות נעשית על-ידי אמנות בין לאומיות או דו-צדדיות בנושא הביטחון הסוציאלי במסגרתן קובעות המדינות מי יבוטח, באילו ענפי ביטוח וכן מהם התנאים המיוחדים לאמנה. הסדר זה מאפשר למבוטחים שהיגרו לקבל קצבאות, להימנע מכפל תשלום דמי ביטוח ולשמור על רצף תקופת הביטוח. העקרונות המנחים הכללים בהסדרים אלה הם, בין השאר⁴:

א. **רציפות אכשרה** - אכשרה הינה צבירת מספר שנים של תשלום דמי ביטוח או שהות כתושב כדי להיות זכאי לקבלת הזכות. במקרה של הגירה ניתן לצרף את תקופת העבודה בארץ המוצא עם תקופת העבודה בארץ ההגירה לכדי תקופה אחת.

ב. **זכויות מוקנות** - במקרה של הגירה יכול העובד "לייבא" זכויות שהוקנו לו במדינה אחת ולממשן במדינה אחרת.

ג. **יצוא קצבאות ופנסיות** - בארצות מפותחות, שאין בהן בעיה של הוצאת מט"ח מהארץ, נהוג יצוא זכויות מלא של קצבאות העובד המהגר לבני משפחתו המתגוררים בארץ מוצאו.

4. מדינות האיחוד האירופי מאפשרות לעובדים המהגרים בין מדינות האיחוד לצרף זכויות פנסיה שצברו בארץ אחת לתקופת עבודתם במדינה החדשה כדי שיוכלו לרכוש שם זכויות פנסיה. מתוך מחקר השוואתי שנערך על-ידי ISSA (האיגוד הבינלאומי לביטחון סוציאלי) בשנת 1994 נמצא כי איטליה, פורטוגל, יפן והולנד מאפשרות צבירת פנסיה ושמירתה לאורך זמן וכן משיכתה מחו"ל בלי כל מגבלות.⁵

² ישראל היא צד לאמנה זו משנת 1965.

³ Council of Europe, European Social Charter, 1961.

⁴ דב פלג, **ביטחון סוציאלי לעובדים זרים - הניסיון הבינלאומי**, משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם. יש לציין כי רוב ההתייחסויות הקיימות בספרות לנושא שמירת זכויות סוציאליות של מהגרים הינן במסגרת פרסומים והסדרים בנושא זכויות סוציאליות של מהגרי עבודה.

⁵ פלג, **ביטחון סוציאלי לעובדים זרים - הניסיון הבינלאומי**. לדוגמא, באיטליה ובהולנד יש פנסיה תלוית שכר שכולה ניתנת ליצוא למדינה אחרת. בבריטניה יש פנסיה בסיסית עם חלק נוסף שהינו יחסי לשכר ושני החלקים ניתנים לצבירה ולמשיכה מחוץ לבריטניה.

ישראל:

5. נושא שמירת זכויות סוציאליות של מהגרים מוסדר בישראל באמצעות אמנות דו-צדדיות בתחום הביטחון הסוציאלי. ישראל חתמה על אמנות כאלה עם 15 מדינות: אוסטרליה, אורוגוואי, איטליה, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, פולין, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קנדה, שוודיה ושווייץ. בכל אמנה מוסדרים ענפי ביטוח שונים, אך באופן כללי מדובר בקצבאות המשולמות על-ידי המוסד לביטוח לאומי כגון: קצבת זיקנה, שאירים, אימהות, ילדים וכדומה. אין באמנות אלה הסדרה של ביטוח פנסיה מעבר לנושא קצבאות הזיקנה.

במסגרת אמנות אלה סכום הקצבאות ששולמו למבוטחים שהיגרו לישראל מ-12⁶ מדינות עמד בשנת 2003 על סך 1,797,120,162 ₪ בגין 62,827 קצבאות. סכום הקצבאות ששילמה ישראל למבוטחים ב-11⁷ מדינות במסגרת אמנות אלה עמד בשנת 2002 על סך 11,333,164 ₪ בגין 937 קצבאות.

6. לישראל אין אמנות בתחום הביטחון הסוציאלי עם מדינות חבר העמים. למעשה נוצר מצב בו ישנם עולים מבוגרים שאינם מקבלים קצבאות מארץ מוצאם ושהינם בגיל מבוגר שאינו מאפשר לשלם להם קצבאות זקנה ושאירים על-פי חוק הביטוח הלאומי. על כן המוסד לביטוח לאומי בישראל משלם לעולים אלה קצבאות זקנה ושאירים מיוחדות כאשר רובם המכריע של מקבלי קצבאות אלה הם עולים מחבר העמים. בשנת 2004 שולמו סך הכל 90,469 קצבאות זיקנה ו-572 קצבאות שאירים מיוחדות. הסכום הכולל של קצבאות אלה עמד בשנה זו על 3,164,150,000 ₪.

7. על מנת לבחון את נושא האמנות בין מדינות חבר העמים למדינות אחרות ערכנו בדיקה בכמה מדינות ביניהן: אוסטרליה, דנמרק, ארה"ב, גרמניה, אירלנד, ובריטניה, ובחנו האם למדינות אלה יש אמנה בתחום הביטחון הסוציאלי למשל עם רוסיה. מבדיקה זו עולה כי לאף אחת ממדינות אלה אין אמנה בתחום הביטחון הסוציאלי עם רוסיה.

8. לסיכום, נושא שמירת הזכויות הסוציאליות של מהגרים מעוגן בין מדינות בעיקר באמצעות אמנות דו-צדדיות או רב צדדיות בתחום הביטחון הסוציאלי.

בברכה,

שלי לוי

אישור: שרון סופר

⁶ הנתונים מתייחסים לכל המדינות שהוזכרו לעיל למעט: איטליה, פולין וקנדה. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סכומי הקצבאות המשולמים במסגרת האמנות הדו-צדדיות בתחום הביטחון הסוציאלי בין ישראל למדינות אחרות, כתיבה: שלי לוי, אוגוסט 2005.

⁷ הנתונים מתייחסים לכל המדינות שהוזכרו לעיל למעט: איטליה, פולין צ'כיה וקנדה. שם.