



הכנסת מרכז המחקר והמידע

י"ז סיון, תשע"ו

23 יוני, 2016

לכבוד

חבר הכנסת אילן גילאון

שלום רב,

הנדון: המשך קבלת קצבאות ביטוח לאומי ליוצאים ממדינת לזמן ממושך – סקירה משווה

לבקשתך מסמך הסוקר את המשך קבלת קצבאות הביטוח הלאומי במקרה של יציאה ממושכת מהמדינה, בישראל ובארבע מדינות לפי בחירתך: צרפת, שבדיה, ארה"ב וגרמניה. לפי בקשתך המסמך יתמקד בהמשך קבלת קצבאות נכות, נידות, שירותים מיוחדים לנכים, קצבת זקנה וילד נכה.

יצוין כי מערכות הביטוח הסוציאלי הקיימות במדינות, שונות זו מזו, ויש להתייחס לכך בהשוואה בין המדינות. השוני בין המדינות בא לידי ביטוי בכל אפיוני המערכות: הגדרת המבוטח, מקור המימון, תנאי הזכאות, גובה הקצבה ועוד.¹ ביטחון סוציאלי כפי שהוא בא לידי ביטוי במערכות ביטוח לאומי במדינות שונות כולל בתוכו שני מרכיבים עיקריים: המרכיב הביטוחי-גבייתי המשולם על-ידי תושבי המדינה ומעסיקיהם, מותנה בתשלומים אלה ויוצר זיקה בין תשלום דמי הביטוח והזכאות לקבלת גמלאות (לדוג' ביטוח אבטלה); והמרכיב הסולידרי סוציאלי של הבטחת גמלאות כספיות למבוטחים כתחליף לאובדן שכר או הכנסה בשל סיבות שאנן תלויות באדם, ומנתק לעיתים את הקשר הישיר בין דמי הביטוח לבין גובה הגמלה.² ניכר כי מרכיבים אלה הינם בעלי השפעה לעניין המשך קבלת קצבאות ליוצאים ממדינות לזמן ממושך.

בנוסף ההגדרה "יציאה ממושכת מהמדינה" היא הגדרה כללית מאוד הטומנת בחובה תרחישים רבים שבתנאים מסוימים מזכים בהמשך קבלת קצבה ובתנאים אחרים - לא. שאלות כגון לאיזה מדינה יצא האדם, לכמה זמן, האם היציאה מהמדינה התבצעה במשך כמה פעמים לתקופות קצרות או פעם אחת לזמן ממושך, היכן מרכז חייו של אותו אדם, לאיזה מטרה יצא האדם ממדינתו: האם היציאה היא לצורך לימודים, עבודה, טיפול רפואי האם האדם החל לקבל את הקצבה לפני יציאתו מהמדינה ולכמה זמן ועוד. מסמך זה אינו מתיימר להציג את כל התרחישים האפשריים אלא להציג תמונה כללית. יש לזכור שהתמונה הזו עשויה להשתנות בתנאים מסוימים.

לעניין השאלה לאיזו מדינה יצא האדם, למדינות רבות, כמו גם למדינת ישראל, אמנות לביטחון סוציאלי שמטרתן לתאם בין חוקי הביטוח הלאומי במדינות השונות על מנת להבטיח שזכויותיהם של המבוטחים

¹ מערכת הביטחון הסוציאלי במבט בינלאומי: ישראל ומדינות ה-OECD 2009, המוסד לביטוח לאומי.

² גיוני גל, על ביטחון סוציאלי ועל המוסד לביטוח לאומי, ביטחון סוציאלי מס' 67, דצמבר 2004. אברהם דורון, שחיקת העיקרון הביטוחי בביטוח הלאומי בישראל: ההשלכות על אופן תפקודה של מערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל, ביטחון סוציאלי, מאי 2006.

לא ייפגעו במעבר ממדינה למדינה. אמנות אלה לרוב קובעות מספר עקרונות מרכזיים: כיסוי ביטוחי של מדינה אחת – על מנת שמבוטח לא יזכה בכפל גמלאות מחד או בהעדר גמלאות מאידך; שמירה על עיקרון השוויוניות הביטוחית; ביטול סעיף תנאי התושבות בקבלת הקצבה כך שקצבאות הניתנות לטווח ארוך (כגון קצבאות זקנה) לא יבוטלו ומצד שני קצבאות שאינן משולמות באופן ישיר על-ידי המבוטח ומקורן בסולידריות הלאומית לא יינתנו מחוץ לגבולות המדינה; לקיחה בחשבון של התקופה הביטוחית ותשלום דמי הביטוח על-ידי המבוטח במדינה אחרת; האפשרות של עובד לעבוד במדינה אחרת תוך שמירה על הזכויות הסוציאליות שלו.³

ככלל ניתן ללמוד מהמסמך כי המשך קבלת הקצבאות למי שיוצאים ממדינתם לזמן ממושך תלוי בין היתר בשאלה האם הקצבה היא קצבה ביטוחית שהאדם שילם עליה או קצבה שמקורה בסולידריות לאומית ולכן לרוב תלויה בשהותו של אדם באותה מדינה. בנוסף, נשאלת השאלה האם בין המדינות קיימת אמנה לביטחון סוציאלי, עבור אזרחים ממדינות שיש ביניהן אמנה לביטחון סוציאלי, לרוב מתן קצבאות הביטוח הלאומי ימשך על-ידי מדינת האם.

ישראל⁴

בישראל ככלל, מי ששוהה בחו"ל ימשיך לקבל גמלה למשך שלושה חודשים לפחות. במקרים ספציפיים כגון קצבת ניידות, טיפול רפואי מיוחד, מועסק על-ידי מעסיק ישראלי, מעבר למדינה שיש עמה אמנה, ניתן יהיה להמשיך לקבל את הקצבה לתקופה ארוכה יותר. בנוסף על פי נהלים, שמקורם בפסקי דין ובהחלטות של ועדות שונות, נקבעו כללי ביצוע מקלים יותר התלויים בתקופות ביטוח שנצברו או בתקופות בהן אותו אדם היה תושב ישראל.

חוק הביטוח הלאומי אינו מגדיר מיהו תושב ישראל בתי המשפט קבעו, שתושב ישראל נחשב אדם שמרכז חייו בישראל. למשל: משפחתו בישראל, עבודתו בישראל, יש לו בעלות על רכוש בישראל וכדומה. "מרכז החיים" של האדם נבדק על פי שני מבחנים: מבחן אובייקטיבי - מקום המגורים בפועל הוא בישראל; ומבחן סובייקטיבי - על פי ראייתו של האדם את המקום שהוא מרכז חייו. על האדם לעמוד בשני המבחנים. אדם יכול להמשיך ולהיחשב לתושב ישראל, גם אם הוא שוהה בחו"ל, ובלבד ששהותו בחו"ל היא זמנית (למשל: לצורך לימודים, טיול, עבודה זמנית וכו'), וכל עוד מרכז חייו ממשיך להיות בישראל. בדרך כלל הביטוח הלאומי ממשיך להכיר באדם כתושב ישראל במשך חמש השנים הראשונות ליציאתו מהארץ.⁵

קצבת נכות - קצבת הנכות משולמת לנכה תושב ישראל השוהה בחו"ל בחודש היציאה לחו"ל, ומ-1 בחודש שלאחר חודש היציאה לחו"ל - במשך שלושה חודשים נוספים. תשלום הקצבה בארץ יחודש למקבל קצבת הנכות מ-1 בחודש שבו חזר לארץ.

תשלום הקצבה בחו"ל לאחר התקופה המצוינת אפשרי בתנאים מסוימים, כגון אם הוא או בן זוגו מועסקים בחו"ל על ידי מעסיק ישראלי, או אם דרוש לו טיפול רפואי מיוחד או אם הוא שוהה במדינה

³ פורטל הביטוח הלאומי הצרפתי, [למה משמשות האמנות הביטוחיות של הביטוח הלאומי](#)?, אוקטובר 2011.

⁴ [אתר המוסד לביטוח לאומי](#), 24 במאי 2016.

⁵ אתר המוסד לביטוח לאומי, [תושב ישראל השוהה בחו"ל – מי נחשב כתושב ישראל?](#), 19 ביוני 2016.



שנחתמה עמה אמנה שכוללת בתוכה ענף ביטוח נכות: אוסטריה, אורוגואי, בולגריה, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורבגיה, סלובקיה, פינלנד, צ'כיה, רומניה, שבדיה ושווייץ.

ניידות - מוגבל בניידות הוא, בין השאר, תושב/ת ישראל הנמצא בישראל. אם לפני יציאתו מן הארץ קיבל קצבת ניידות במשך תקופה של שלושה חודשים רצופים לפחות, תשולם לו הקצבה למשך שישה חודשים בחו"ל.

אם לפני יציאתו מהארץ קיבל קצבת ניידות פחות מ-3 חודשים רצופים, והוא יוצא מהארץ לתקופה העולה על חודש קלנדרי (מ-1 בחודש עד 30 או 31 בחודש), יופסק תשלום הקצבה ב-1 בחודש שלאחר יציאתו מן הארץ.

למוגבל בניידות שאיננו נמצא בארץ, לא יאושרו הלוואה עומדת לרכישת רכב והטבות אחרות, אלא לאחר שיחזור ארצה.

קצבת זקנה - הזכות לקצבת זקנה ניתנת לתושב ישראל המבוטח בביטוח זקנה. מי שמקבל קצבת זקנה ושוהה בחו"ל באופן זמני, תשולם לו קצבת הזקנה בזמן שהותו בחו"ל בחודש היציאה לחו"ל ומ-1 בחודש שלאחר חודש היציאה במשך 3 חודשים נוספים.

מדינה שעמה אין אמנה: הביטוח הלאומי ימשיך לשלם את קצבת הזקנה בחו"ל לאחר שלושה חודשים אם עמד בתנאים מסוימים כגון שהות בארץ למעלה מ-30 שנים.

מדינה שעמה יש אמנה: אדם השוהה בחו"ל, במדינה שנכרתה בינה ובין ישראל אמנה לביטוח סוציאלי, אם קיבל קצבת זקנה בארץ ימשיך לקבל את הקצבה במדינת האמנה, בהתאם לכללים הקבועים בחוק ובהתאם לכללים שנקבעו באמנה (כל אחת מהמדינות החתומות על אמנה משלמת קצבה לפי חוקיה ודיניה). מי שלא קיבל קצבה בארץ ויצא למדינת אמנה, עשוי להיות זכאי לקצבת זקנה בהגיעו לגיל פרישה גם אם חדל להיות תושב ישראל.

קצבת ילד נכה - אם הילד נמצא בחו"ל, הביטוח הלאומי יוסיף לשלם בעדו את הגמלה במשך 3 חודשים, בתנאי שבחודשיים (או יותר) שסמוך לפני יציאת הילד לחו"ל, הוא היה זכאי לגמלה.

אם הילד יצא לחו"ל לשם טיפול רפואי או משום שאחד מהוריו יצא בשליחות מטעם מעסיק ישראלי, המוסד לביטוח לאומי רשאי, לפי שיקול דעתו, להוסיף ולשלם בעדו את הגמלה עד 24 חודשים (מחודש היציאה לחו"ל).

אם הילד יצא לחו"ל משום שהוריו נמצאים בשליחות מטעם המדינה, תשולם לו הגמלה בכל תקופת השליחות.

⁶ מדינת ישראל חתומה על אמנות רחבות בתחום הביטוח הסוציאלי עם המדינות הבאות: אוסטריה, אורוגואי, איטליה, בולגריה, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורבגיה, סלובקיה, פינלנד, צ'כיה, צרפת, רומניה, שבדיה ושווייץ. עם קנדה חתומה מדינת ישראל על אמנה מצומצמת בלבד. עם ארה"ב בהתאם להסכם ידידות מי שהתחיל לקבל קצבת זקנה בארץ נקבע, שמי שהתחיל לקבל קצבת זקנה בארץ ויצא לארצות הברית, תשולם לו הקצבה בזמן שהותו בארצות הברית.



מדינות האזור הכלכלי האירופאי EEA – European Economic Area

כללי האיחוד האירופאי [EC 883/2004](#) הם שקובעים את ההתאמות של חוקי הביטחון הסוציאלי במדינות החברות. הכללים הכרחיים למי שעובד, לומד או מתגורר במדינה אחרת באיחוד. כללים אלה חלים גם על מדינות האזור הכלכלי האירופאי (28 מדינות האיחוד האירופאי הכוללות את המדינות שנסקרות במסמך גרמניה, צרפת ושבדיה ובנוסף נורבגיה, ליכטנשטיין, איסלנד ושווייץ במקרים מסוימים). כללים אלה קובעים מיהי המדינה האחראית על הביטחון הסוציאלי של אדם בהתאם למצבו הכלכלי ולמדינה שבה הוא גר (ולא בהתאם לאזרחות). באופן כללי אדם יקבל קצבאות במדינה שבה הוא עובד, במדינה שבה הוא מקבל פנסיה, במדינה בה הוא תושב⁷ ולא יאבד את הזכויות הסוציאליות שצבר במעבר ממדינה למדינה. אם אדם מתגורר במדינה אחרת לתקופה קצרה (מקסימום שנתיים) אך משלם דמי ביטוח במדינת האם, הוא ימשיך להיות מכוסה במדינת האם שבה הוא משלם ביטוח ("עובד מנותק"). עבור תקופה ארוכה יותר משנתיים יש לבקש אישורים מיוחדים כדי להמשיך להיות מבוטח במדינת האם. אדם שמתגורר ועובד במדינה אחרת (שכיר או עצמאי) יקבל קצבאות במדינה בה הוא עובד (לרוב אם עבד לפני כן ללא תקופת אכשרה/המתנה).⁸ סטודנט שלומד במדינה אחרת ימשיך להיות מבוטח במדינת המקור שלו. האיחוד האירופאי עובד כרגע על הרחבת הכללים למדינות נוספות, ביניהן ישראל.⁹ ספח x של הכללים מתייחס למספר הטבות כספיות שאינן כפופות לכללים הללו, המדובר על הטבות שאינן מבוססות על תשלום והן לא ישולמו עבור מי שעובר למדינה אחרת.

צרפת

ספח x לכללי האיחוד האירופאי [EC 883/2004](#) מחריג בצרפת את קצבת הסולידריות לאנשים מבוגרים ואת קצבת הנכות שיפורטו להלן וקובע כי לא ישולמו עבור מי שעובר למדינה אחרת.

קצבת נכות – AAH – Allocation Aux Adultes Handicapés – מהווה קצבת קיום מינימלית לאנשים נכים, תוספת קצבה מוענקת לנכים שאינם עובדים בשל נכותם. פקודת הביטוח הלאומי [CSS – Code de la Securite Sociale](#) סעיף 821 קובעת תנאים לקבלת הקצבה, ביניהם תנאי התושבות הקבועה בצרפת. אם במשך שנה אחרית שהייה במדינה אחרת עולה על 3 חודשים תוענק הקצבה רק עבור החודשים בהם האזרח שהה בצרפת. תקופה ארוכה יותר של שהייה במדינה זרה אפשרית לצורך לימודים או לצורך הכשרה מקצועית שאז תימשך קבלת הקצבה.¹⁰

קצבת סולידריות לאנשים מבוגרים – Asap - Allocation de solidarité aux personnes âgées – מוענקת לקשישים בעלי הכנסה נמוכה על מנת לאפשר להם קצבת קיום מינימלית. גובה הקצבה תלוי בהכנסות ובמצב המשפחתי. הקצבה מוענקת בתנאי שהאזרח משתכן באופן קבוע בצרפת כלומר שוהה בצרפת לפחות חצי שנה (180 יום) בשנה או בעל דיוור קבוע בצרפת.¹¹

⁷ תושבות נקבעת לפני קריטריונים ברורים של המדינה אשר לרוב כוללים בדיקה של משך הזמן שבו נמצאים במדינה, סטטוס וקשרים משפחתיים, פעילות מקצועית, מגורים, מיסוי והכנסות.

⁸ [L'europe est a vous](#), 4 Avril, 2016. [Living and working in Europe](#), 10/2014.

⁹ European Commission, [Employment, Social affairs and Inclusion](#).

¹⁰ Allocation aux adultes handicapés, 1 Avril, 2016.

¹¹ [אתר השירות הציבורי הצרפתי](#), 1 באפריל 2016.



קצבת חינוך לילד נכה - Aeeh - L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé על מנת לקבל את הקצבה על הילד והאפטרופוס שלו להתגורר בצרפת. אם המשפחה מתגוררת במדינה שעמה יש לצרפת אמנת ביטחון סוציאלי, המשפחה יכולה להמשיך לקבל את הקצבה בתנאים מסוימים.

שבדיה

מערכת הביטוח הלאומי בשבדיה מכסה את תושבי המדינה או מי שעובד בה. באופן כללי אדם שהתגורר בשבדיה ועזב את המדינה ממשיך להיות תושב שבדי לכל היותר שנה.¹²

ביטוח נכות – handikappersättning – רובד בסיסי משולם לכל התושבים בעלי נכות בתוספת קצבה משלימה למועסקים בעלי פגיעה בכושר ההשתכרות. ביטוח הנכות אינו נקבע לפי סוג הנכות או אחוזי הנכות אלא לפי הצורך בסיוע. בנוסף קיימת קצבה לנכה התלוי בעזרת הזולת.

למי שעובד מחוץ לשבדיה או עובר לגור מחוץ לשבדיה אך באחת ממדינות ה- EEA ניתן להמשיך לקבל את הקצבה למשך 12 חודשים. למי שעובר מחוץ למדינת EEA ניתן להמשיך לקבל את הקצבה למשך 6 חודשים. אם אותו אדם חוזר לשבדיה הוא יוכל לתבוע שוב את קבלת הקצבה.¹³

קצבה לילד נכה – vårdbidrag ניתנת עבור הורים לילד שזקוק לטיפול מיוחד או להשגחה מיוחדת למעלה משישה חודשים או להוצאות מיוחדות עבור אותו ילד. לא מצאנו מידע לעניין המשך קבלת הגמלה מחוץ למדינה.

קצבת זקנה – קצבת הזקנה בשבדיה בעלת שני מרכיבים: רובד פנסיוני מבוסס הכנסות למועסקים ופנסיה מובטחת המהווה רשת ביטוחית למי שאינו זכאי לפנסיה מבוססת על הכנסות או למי שהפנסיה שלו נמוכה מאוד. אדם שעבד בשבדיה וזכאי לזכויות פנסיוניות ימשיך לקבל את זכויותיו הפנסיוניות ללא קשר למקום מגוריו. פנסיה מובטחת, בסכום מסוים, ניתנת לכל מי שגר בשבדיה למעלה מ-3 שנים וממשיך לגור בשבדיה או באחת ממדינות האיחוד האירופאי או ב- EEA או במדינה שאיתה יש לשבדיה אמנה לביטחון סוציאלי ובתנאים מסוימים גם בקנדה.¹⁴

גרמניה

בגרמניה מבוטחים בביטוח נכות מועסקים בלבד, שכירים עם כושר עבודה מוגבל. אין קצבה מיוחדת לילד נכה. עבור מועסקים יחולו ההוראות שחלות על מדינות האזור הכלכלי האירופאי ונסקרו לעיל.

פנסיית זקנה מוענקת למי שעבד, בהתאם למשכורת שהרוויח. פנסיה מוגדלת יותר ניתנת לבעלי שכר נמוך. אין חובה בחוק לפנסיית מינימום. הזכויות הסוציאליות המגיעות לעובדים בגרמניה נשמרות גם לאחר עזיבת המדינה למדינות ה- EEA ולמדינות נוספות איתן יש לגרמניה הסכם זכויות סוציאליות, אולם סכום הגמלה עלול להיפגע. עובד שעזב למדינה אחרת לתקופה של עד שנתיים ומעסיקו הגרמני ממשיך לשלם עבורו משכורת (Posting) יישמרו זכויותיו הסוציאליות.¹⁵

¹²European Commission, [Your Social Security Rights in Sweden](#), 2013.

¹³ [קצבת נכות בשבדיה](#), 1 בינואר 2016.

¹⁴ [Social insurance in Sweden](#), 2014, Government Offices of Sweden.

¹⁵ [מערכת הפנסיה הגרמנית](#), תאריך כניסה: 29 במאי 2016.



ארה"ב

ככלל אזרח אמריקאי הזכאי לקצבאות ביטוח לאומי ימשיך לקבלן כל עוד הוא נמצא במדינה בה ארה"ב יכולה להעביר תשלומים (לא כולל את קובה, צפון קוריאה, גאורגיה, אוקראינה ועוד).

עבור מי שאינו אזרח אמריקאי ואינו זכאי להמשך תשלומים, הקצבאות יפסקו לאחר 6 חודשים קלנדריים מחוץ למדינה; התשלומים יוחזרו לאחר שהייה של חודש מלא בשטחי ארה"ב. אזרחים מסוימים בתנאים מסוימים זכאים בהמשך קצבאות גם לאחר שהות של אדם, שאינו אזרח אמריקאי, למעלה משישה חודשים במדינה אחרת.

עבור מי שעובד מחוץ לארה"ב מעל 45 שעות חודשיות, הוא צעיר מגיל הפנסיה המחייבת בארה"ב, ואינו משלם מיסים לביטוח הלאומי האמריקאי, הקצבאות יושעו החל מהחודש שבו עבד מחוץ לארה"ב.

אזרח אמריקאי או תושב אמריקאי המקבל קצבאות ביטוח לאומי מארה"ב ועובד במדינה שיש עמה אמנה לביטחון סוציאלי יקבל כיסוי ביטוחי. בתנאים מסוימים, בכפוף להכנסה מסוימת, יוכל אזרח או תושב שעובד מחוץ לארה"ב להמשיך לקבל קצבאות גם במדינה שאיתה אין לארה"ב אמנה לביטחון סוציאלי.¹⁶

קצבת נכות – מוענקת למי שעבד (תקופה מסוימת בהתאם לנכות) ומצבו הרפואי הנוכחי מונע ממנו מלהמשיך לעבוד. הקצבה תינתן תקופה מסוימת גם לאחר החזרה לעבודה. עבור אזרח אמריקאי המקבל קצבת נכות, הקצבה תימשך גם אם עזב למדינה אחרת לצרכי נסיעה או מגורים, כל עוד עבר לאחת המדינות שאליהן ניתן להעביר את התשלומים שפורטו לעיל.¹⁷ עבור אנשים עם מוגבלויות בעלי הכנסה נמוכה תשולם קצבת הבטחת הכנסה (SSI) Supplemental Security Income.

קצבה לילד נכה – משפחה לילד נכה שהכנסתה נמוכה זכאית לקבל, בתנאים מסוימים תלויי הכנסה, קצבת הבטחת הכנסה (SSI) Supplemental Security Income.

קצבת הבטחת הכנסה מושעת למי שעוזב את שטחי ארה"ב למשך תקופה של 30 ימים רצופים (אלא אם כן המדובר בילד שאחד מהוריו משרת בצבא האמריקאי). אדם יהיה זכאי להמשך תשלומים רק לאחר שחזר לארה"ב לתקופה של 30 ימים רצופים.¹⁸

¹⁶ [Your Payments While You are Outside the United States](#), Social Security Administration.

¹⁷ [What You Need to Know When You Get Social Security Disability Benefits](#), Social Security Administration, November 2015.

¹⁸ [What You Need to Know When You Get Supplemental Security Income \(SSI\)](#), Social Security Administration, November 2015.



תוכניות הפרישה של הביטוח הלאומי האמריקאי מבוססות על פנסיה וקצבאות הביטוח הלאומי. החישובים נסמכים על נוסחה לפי רמת ההכנסה מהעבודה (במשך כל שנות העבודה), תקופת הביטוח, גיל הפרישה ותוספת הבטחת הכנסה. עבור שכר ממוצע קצבת הביטוח הלאומי תהווה כ- 40% מההכנסות. עבור אזרח אמריקאי שעובד באחת מ-25 המדינות שאיתן יש לארה"ב אמנה לביטחון סוציאלי הכיסוי הביטוחי יישמר ויבוטלו תשלומי כפל לביטוח הלאומי.

בברכה,

שרה צובנר

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע



הכנסת

מרכז המחקר והמידע