

נתוני רשות האוכלוסין וההגירה על פיקדון לעובדים זרים

לבקשת הוועדה המיוחדת של הכנסת לבעיית העובדים הזרים בראשות חברת הכנסת אבתיסאם מראענה, מובא בזאת עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתונים שמסרה לוועדה רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: רשות האוכלוסין) ב-31 בינואר 2022, לקראת דיון בוועדה שכותרתו "1. שימוש בכספי הפיקדון שאין להם דורש; 2. ניכויים מכספי הפיקדון של העובדות והעובדים הזרים".¹

חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, מסמך לקבוע בחקיקת משנה חובה בדבר הפקדה חודשית של כספים בעד העובד הזר, שבתנאים מסוימים יכולה לבוא במקום חובות הפרשה לפנסיה ופיצויי פיטורים לעובד (להלן: פיקדון).² לפי נוהל של רשות האוכלוסין שעוסק בפיקדון לעובדים זרים (מינואר 2022), תקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ו-2016 (להלן: תקנות הפיקדון), שהותקנו מכוח חוק זה, מסדירות את חובתם של מעסיקי עובדים זרים בענפים ותחומים מסוימים לשלם פיקדון בגין העסקת עובד זר, והם: מעסיק בעל היתר בענף הבניין; מעסיק בעל היתר להעסקה בעבודה בטכנולוגיה ייחודית; חברת סיעוד (תאגיד שנותן שירותי סיעוד); מעסיק בענף מוסדות סיעוד; מעסיק בענף המלונאות,³ ולפי התקנות – גם מעסיק בענף התעשייה.⁴ כלומר, יש ענפים או מעסיקים מסוימים שלגביהם לא הוסדרה הפקדת פיקדון.⁵

לפי הנוהל, עובד היוצא מישראל שלא לצורך יציאה זמנית, זכאי לקבל את הכספים שנצברו לזכותו בחשבון הפיקדון,⁶ בתוספת רווחים, בניכוי הוצאות ניהול חשבון ובניכוי מס של 15%. את

¹ רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, נתוני כספי פיקדון ונתוני העברות למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי, 31 בינואר 2022.

² גדעון זעירא ונטע משה, סוגיות בהעסקה של זרים בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, עמ' 35.

³ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל פיקדון לעובדים זרים, עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 1.

⁴ ראו הגדרות בסעיף 1 לתקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ו-2016.

⁵ תקנות אלו אינן חלות על עובדים זרים המוגדרים מסתננים לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; ההפקדות לפיקדון עבור עובדים אלו מוסדרות בנפרד. רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל פיקדון לעובדים זרים, עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 2; נוהל פיקדון לעובדים זרים שהם מסתננים, עודכן: 10 בינואר 2022.

⁶ נכון למועד פרסום הנוהל, כספי הפיקדון מנוהלים בבנק מזרחי טפחות. נוהל פיקדון לעובדים זרים, עמ' 2.

הבקשה למשיכת הכספים יש להגיש ליחידת הפיקדונות ברשות האוכלוסין.⁷ **עובד שעזב את ישראל לאחר תום התקופה לשהייה בישראל כפי שהיא מוגדרת בתקנות יהיה זכאי לקבל את הכספים בניכוי חלקי בשיעורים המוגדרים בתקנות:** בין 15% ניכוי (בגין שיהיו בעזיבה מעל חודש ועד חודשיים) לבין 65% ניכוי (בגין שיהיו של מעל חמישה חודשים ועד שישה); בגין שיהיו מעל שישה חודשים ינוכו כל הכספים.⁸

לפי תקנות הפיקדון, למעט במקרה של פטירת הזכאי לכספים, כספי פיקדון שהעובד הזר לא משך בחלוף שבע שנים מיציאתו מישראל, יועברו אל האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים ויוקצו לרווחתם ובריאותם של עובדים זרים, ובכלל זה ישמשו לתגבור שירותי טיפול ותמיכה בתינוקות ובפעוטות זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל. גם כספים שנוכו בגין שיהיו שלא כדין ביציאה יוקצו למטרות אלה בחלוף שנתיים מתום התקופה לשהייה בישראל (להרחבה ולהעברות כספים למשרד האוצר בגין הפקדות שקדמו להתקנת התקנות – ראו [סעיף 3](#)).⁹

להלן נציג את עיבוד הנתונים שקיבלה הוועדה מרשות האוכלוסין והתשובות וההבהרות שהתקבלו עד למועד סיום כתיבת מסמך זה.

1. נתונים על עובדים שהופקדו עבורם כספי פיקדון

בנתוני רשות האוכלוסין פורטו הענפים או תחומי ההעסקה (להלן: תחומים) שבהם הופקדו כספים לפיקדון במהלך השנים עד סוף 2021.¹⁰ בתחומים מסוימים ההפקדות לפיקדון החלו לפני התקנת תקנות הפיקדון (בשנת 2016), מתוקף נהלים של רשות האוכלוסין,¹¹ ובכמה תחומים ההפקדות החלו בשנים שונות. בטבלה להלן נציג תחומים אלו, את שנת תחילת ההפקדות, את מספר העובדים שהופקדו עבורם הכספים במהלך השנים ואת סך הכספים שהופקדו. חלק מעובדים אלו יצאו במהלך השנים מישראל שלא לצורך יציאה זמנית (להלן: עזבו) וחלקם עדיין נמצאים בישראל. אין בידנו נתונים על עובדים שיצאו מישראל וחזרו לעבוד או על עובדים שעברו בין תחומים, כך שתיתכן ספירה כפולה של עובדים מסוימים.

נדגיש כי מהנתונים אי-אפשר לדעת מהו שיעור העובדים שהופקדו עבורם כספים מתוך כלל העובדים שחלה בגינם חובת ההפקדה לפיקדון בשנים אלו, ולכן אי-אפשר ללמוד מנתונים אלו על מספר העובדים שלא מומשה בגינם חובת הפיקדון.

⁷ [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עמ' 5-7.

⁸ בנוהל מצוין ההליך שבו עובד שנוכו לו הכספים יכול לבקש להפחית, בגין נסיבות מסוימות, את תקופת השיהוי שתיזקף לחובתו. רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 5-6.

⁹ סעיף 11 [לתקנות עובדים זרים \(פיקדון לעובדים זרים\)](#), התשע"ו-2016; [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עמ' 12.

¹⁰ **אם לא נכתב אחרת, המקור לנתונים המובאים להלן הוא רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [נתוני כספי פיקדון ונתוני העברות למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי](#), טבלה 1, 31 בינואר 2022.**

¹¹ להרחבה על הנושא לפני התקנת התקנות ראו גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, עמ' 35-46.

טבלה: מספר העובדים הזרים שהופקדו עבורם כספי פיקדון במשך השנים וסכום ההפקדות הכולל לפי תחומים (עד 31 בדצמבר 2021)

התחום	שנת תחילת ההפקדות	מספר העובדים שהופקדו עבורם הכספים	סכום הכספים שהופקדו (במיליוני ש"ח)
חברות סיעוד	2016 ¹²	58,698	899.3
ענף הבניין	2005 או 2006 ¹³	35,988	1,062.2
חברות ביצוע	2016	5,143	88.7
טכנולוגיה ייחודית	2013	2,035	35.2
חקלאות עונתית	2010	1,396	7.9
סך הכול		103,260	2,093.3

כפי שאפשר לראות בטבלה, במשך השנים ועד סוף 2021 הופקדו כספי פיקדון עבור 103,260 עובדים זרים בסכום מצטבר של כ-2.1 מיליארד ש"ח.¹⁴ כאמור, אי-אפשר ללמוד מנתונים אלו מה מספר העובדים שלא מומשה לגביהם חובת הפיקדון או אם מומשה במלואה חובת הפיקדון עבור העובדים שכן הופקדו להם הכספים.

מהטבלה עולה כי התחום שבו מספר העובדים הוא הגדול ביותר הוא חברות סיעוד – כ-57% מכלל העובדים; התחום השני בגודלו הוא ענף הבניין (לא כולל חברות ביצוע וטכנולוגיה ייחודית) – כ-35%. עם זאת, סכום הכספים המצטבר הגדול ביותר הוא בענף הבניין – כ-51%, וסכום הכספים המצטבר השני בגודלו הוא בתחום הסיעוד (כ-43%). נציין כי הסכום הנצבר מושפע לא רק ממספר העובדים אלא גם ממשתנים דוגמת מספר שנות ההפקדה והשכר שבגינו מופקדים הכספים.¹⁵

כאמור, יש עובדים שהופקדו להם כספי פיקדון והם עזבו את ישראל, ויש עובדים שעודם שוהים בה. בתרשים 1 להלן מוצג סיכום של מספרי העובדים ושל כספי הפיקדון שהופקדו עבורם בחלוקה לסטטוסים שונים. על חלק מהסטטוסים אין מידע בנתוני רשות האוכלוסין שנמסרו לוועדה.

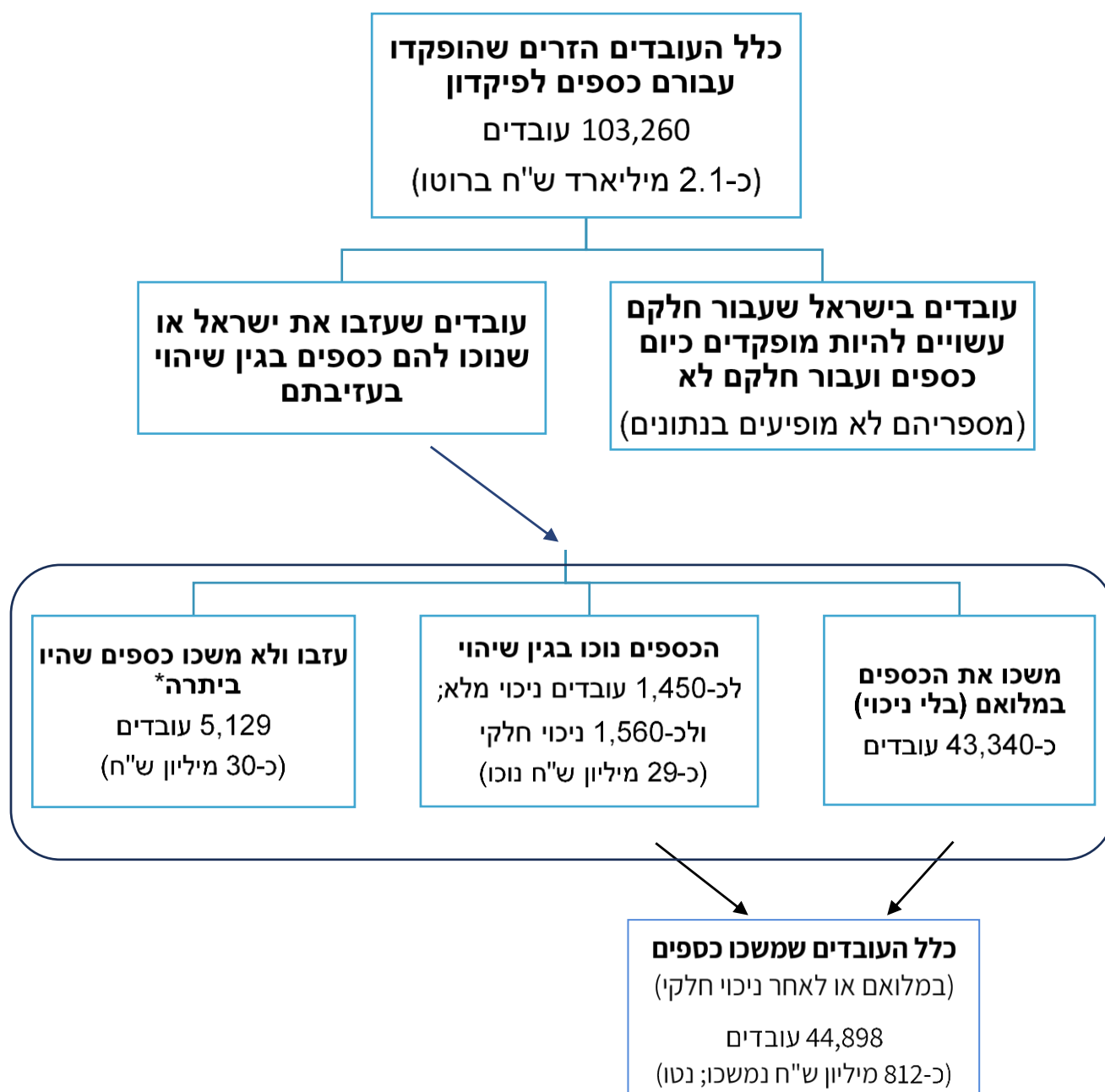
¹² לעובדי חברות סיעוד שהסכימו לכך התאפשרה, בתנאים מסוימים, הפקדת כספים בגין תקופת עבודה שקדמה לכניסת התקנות לתוקף. רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 5–6.

¹³ בקובץ הנתונים צוינה שנת 2006, אך בדיווח בעבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת צוין כי ההפקדות התחילו בשנת 2005, ולא ידוע לנו אם משמעות הדבר היא שהנתונים שהוגשו לוועדה אינם כוללים את שנת 2005 בענף זה. על תחילת ההפקדה בשנת 2005 ראו גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, עמ' 35–46.

¹⁴ מדובר בסכומי ההפקדות בפועל ללא רווחים. ראו פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב](#), 30 בינואר 2022.

¹⁵ עובדי חברות ביצוע הם כ-5% מכלל העובדים, וכ-4% מכלל הכספים הופקדו עבורם; העובדים בטכנולוגיה ייחודית הם כ-2% מכלל העובדים, וכ-1.5% מהכספים הופקדו עבורם; העובדים בחקלאות עונתית הם כ-1% מהעובדים, וכ-0.5% מכלל הכספים הופקדו עבורם.

תרשים 1: העובדים הזרים שהופקדו עבורם כספים לפיקדון לפי סטטוס הכספים
(עד 31 בדצמבר 2021)



* לפי הבהרות שקיבלנו מרשות האוכלוסין, **קבוצת העובדים שעזבו ולא משכו כספים היא הטרוגנית**: ייתכן שיש בהם עובדים הזכאים לכספים או לחלקם; עובדים שהיו זכאים לכספים ועברו שבע שנים מעזיבתם, כולל עובדים שכספיהם עדיין בבחינה; עובדים שניתן שינוכו להם כספים לאחר בדיקה (לא כולל עובדים שכבר נוכו להם כספים).

כאמור, אין בידנו נתונים על עובדים שהופקדו עבורם כספים במשך השנים והם עדיין שוהים בישראל ועל העובדים מתוכם שהיו צריכים לצאת מהמדינה, לכן הנתונים בתרשים 1 מתמקדים בעובדים שעזבו את ישראל ובעובדים שנוכו להם כספים עקב שיהוי ביציאה מישראל. מהתרשים

עולה כי בסוף 2021 מספר העובדים שהופקדו עבורם כספי פיקדון ועזבו את ישראל או שנוכו להם כספי פיקדון הוא כ-51,480, והם כ-50% מכלל העובדים שהופקדו עבורם כספי פיקדון במהלך השנים. לא ברור אם יש בקבוצה זו גם עובדים שנוכו להם כספים בלי שיצאו מישראל בפועל, וכן לא ידוע לנו אם יש אנשים שהופקדו עבורם כספי פיקדון והם עזבו את ישראל אך הם אינם נכללים בנתונים.

כ-51,480 עובדים אלו נחלקים לשלוש הקבוצות המופיעות בתרשים 1 ומוקפות במסגרת: עובדים שיצאו מישראל ומשכו את הכספים במלואם, כלומר בלי שנוכו להם כספים בגין שיהיו; עובדים שנוכו להם כספים בגין שיהיו; עובדים שעזבו את ישראל ולא משכו כספים. להלן מוצג שיעורה של כל קבוצה מתוך כ-51,480 העובדים:

- **כ-10% מהעובדים עזבו את ישראל ולא משכו את הכספים** (5,129 עובדים). כאמור, קבוצת העובדים שלא משכו את הכספים היא לא אחידה, וייתכן שיש בה שונות בנוגע לזכאות העובדים לכספים: היא עשויה לכלול עובדים עם זכאות מלאה; עובדים עם זכאות חלקית (אם היה שיהיו ביציאתם שבגינו נדרש ניכוי חלקי); עובדים שהיו זכאים לכספים, אך חלפו שבע שנים מעזיבתם כמוגדר בתקנות (ראו בהמשך); עובדים שינוכו להם כספים לאחר בדיקה, ואולי אף סוגים נוספים. לא ידוע כמה מעובדים אלו יצאו מישראל במועד וכמה מהם עזבו לפני יותר משבע שנים. סכום כלל הכספים שלא נמשכו על ידי קבוצה זו במשך השנים הוא כ-30 מיליון ש"ח.
- **לכ-6% מהעובדים נוכו כספים בגין שיהיו ביציאה מישראל** (כ-3,010), והניכוי הכולל במשך השנים הוא כ-29 מיליון ש"ח. מכספים שהופקדו עבור כ-52% מעובדים אלו הניכוי היה חלקי (כ-1,560), ומכספים שהופקדו עבור כ-48% מהעובדים – ניכוי מלא (כ-1,450 עובדים), כלומר, שיעורם של העובדים שמהכספים שהופקדו עבורם היה ניכוי מלא הוא 3% מכלל העובדים שהופקדו עבורם כספי פיקדון ועזבו את ישראל או שנוכו להם כספי פיקדון. לא ידוע לנו בנוגע לכמה מהם חלפו שנתיים מתום התקופה לשהייה בישראל כמוגדר בתקנות.
- **כ-84% מהעובדים משכו את הכספים במלואם**, כלומר ללא ניכוי בגין שיהיו (כ-43,340 עובדים); אם מחברים לקבוצה זו את העובדים שמשכו כספים בניכוי חלקי (כ-1,560) עולה כי במשך השנים 44,898 עובדים משכו כספי פיקדון בסכום כולל של כ-812 מיליון ש"ח (כפי שאפשר לראות בתרשים). מדובר בסכומים ששולמו לעובדים (נטו), לאחר ניכוי בגין שיהיו (במקרים המתאימים) ולאחר גביית מס הכנסה ועמלה לבנק המנהל.¹⁶

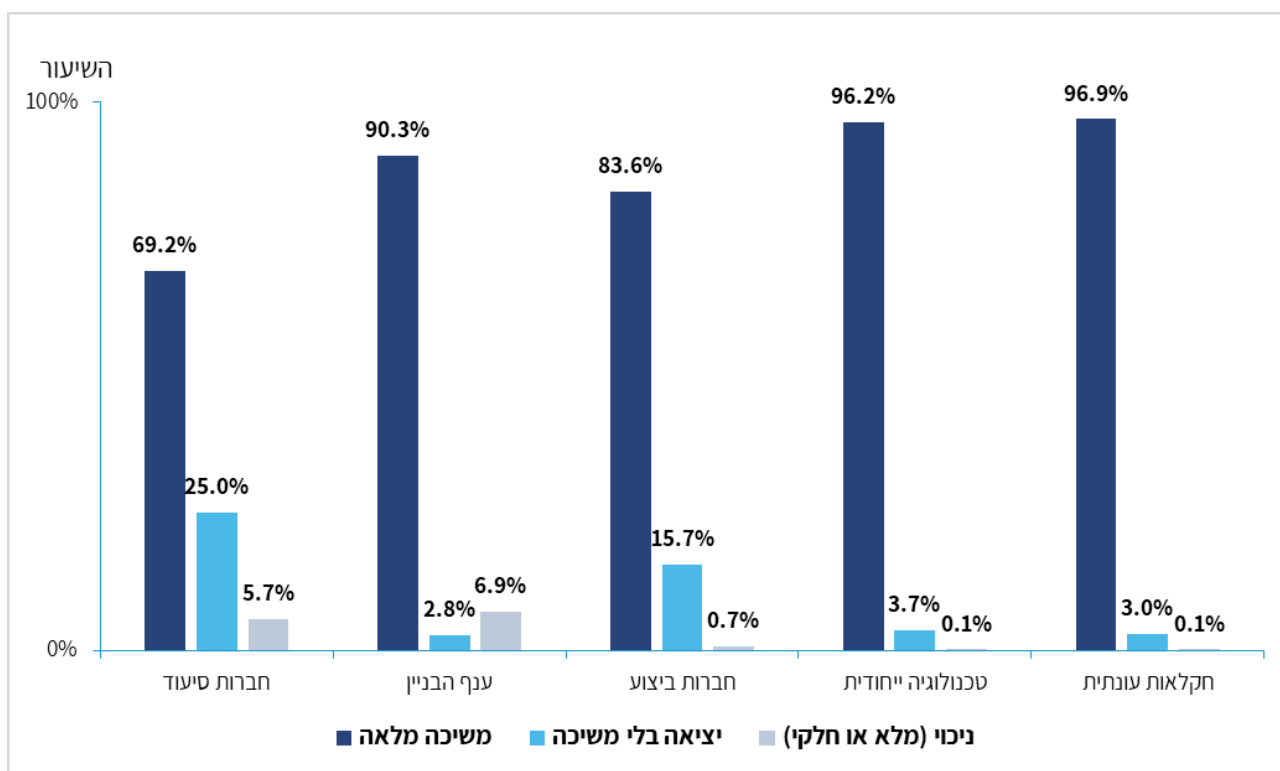
¹⁶ מדובר בסכומי ההפקדות בפועל ללא רווחים. ראו פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב](#), 30 בינואר 2022.

מנתונים נוספים שהעבירה רשות האוכלוסין עולה כי לכ-20% מהעובדים שנוכו להם כספים, הניכוי היה בגין שיהוי מאז מרץ 2020, כלומר מאז תחילת ההתמודדות עם מגפת הקורונה (588 עובדים); לכ-47% מהעובדים שנוכו להם כספים בגין שיהוי מאז מרץ 2020 הניכוי היה מלא (277 עובדים).¹⁷ לא ידוע לנו כמה מעובדים אלו עדיין שוהים בישראל.

2. עובדים שעזבו את ישראל או שנוכו להם כספים בגין שיהוי בעזיבתם בחלוקה לתחומים

כאמור, יש שונות בין התחומים לעניין מועד תחילת ההפקדות ומספר העובדים. להלן נציג, בהתייחס לכל תחום בנפרד, את שיעורי העובדים בחלוקה לשלוש הקבוצות המרכזיות של עובדים שעזבו את ישראל או שנוכו להם כספים בגין שיהוי: עובדים שעזבו את ישראל ומשכו את הכספים במלואם; עובדים שעזבו ולא משכו כספים; עובדים שנוכו להם כספים בגין שיהוי.

תרשים 2: עובדים שעזבו את ישראל או שנוכו להם כספים בגין שיהוי בכל תחום, בהתפלגות לעובדים שעזבו את ישראל ומשכו את הכספים במלואם; עובדים שעזבו ולא משכו כספים; עובדים שנוכו להם כספים בגין שיהוי (עד 31 בדצמבר 2021)



מתרשים 2 עולה כי יש שונות בין התחומים. שיעור עובדי **חברות סיעוד** שמשכו את הכספים במלואם מתוך עובדי הסיעוד שעזבו את ישראל או שנוכו להם כספים (כ-69%), הוא הנמוך ביותר בהשוואה לשיעור זה בשאר התחומים, ובהתאם לכך, **שיעור העובדים בתחום זה שעזבו ולא משכו כספים הוא הגבוה ביותר** (כ-25%; 3,721 עובדים); שיעור עובדי חברות סיעוד שנוכו להם כספים בגין שיהוי הוא הגבוה ביותר (כ-25%; 3,721 עובדים).

¹⁷ נציין כי מכלל העובדים שנוכה להם ניכוי מלא (כ-1,450) – לכ-19% מהם השיהוי היה מאז מרץ 2020 (277).

להם כספים הוא השני בגודלו (כ-6%; 852 עובדים) בהשוואה לשיעורים אלו בשאר התחומים. כאמור, בנוגע לעובדים שעזבו ולא משכו את הכספים אין בידנו מידע על העובדים שהיו זכאים לכלל הכספים או לחלקם. עם זאת, נזכיר כי ההפקדות בתחום זה החלו בשנת 2016, כלומר עדיין לא עברו שבע שנים מתחילת ההסדר, ולכן אם יש עובדים זכאים שעזבו את ישראל אף בתחילת תקופת ההפקדות הם עדיין יכולים לדרוש את כספיהם.

שיעור גבוה של עובדים שעזבו ולא משכו את הכספים יש גם בקרב עובדי **חברות ביצוע** (כ-16%; 457 עובדים), ובהתאם לכך, השיעור השני הקטן ביותר של עובדים שמשכו את הכספים במלואם (כ-84%) הוא בתחום זה; לשיעור קטן מהעובדים נוכו כספים (0.7%). נזכיר כי לפי נתוני רשות האוכלוסין גם ההפקדות בתחום זה החלו בשנת 2016.¹⁸

בענף הבניין (לא כולל חברות ביצוע וטכנולוגיה ייחודית) **כ-90% מהעובדים משכו את הכספים במלואם**; שיעור העובדים שנוכו להם כספים הוא הגדול ביותר מבין התחומים (כ-7%; 2,134 עובדים); כ-3% עזבו בלי למשוך כספים ביתרה (851 עובדים). ייתכן שחלקם או אפילו רובם לא משכו את הכספים בשנים שלפני התקנת התקנות.¹⁹

התחומים שבהם שיעורי העובדים שמשכו את הכספים במלואם הם הגדולים ביותר הם טכנולוגיה ייחודית (כ-96%) וחקלאות עונתית (כ-97%); בכל אחד משני תחומים אלו כ-3%-4% עובדים עזבו את ישראל בלי למשוך כספים, ולשיעור זעיר מהם נוכו כספים (0.1%). נציין כי לפי פרסום רשות האוכלוסין, נכון לסוף 2021 אין עובדים חוקיים בחקלאות עונתית.²⁰

ממצאים אלו אפשר להעלות כמה שאלות בנוגע להבדלים בין התחומים:

כאמור, קבוצת העובדים שלא משכו את הכספים במלואם היא קבוצה הטרוגנית, אבל לא מן הנמנע כי לפחות חלקם הם עובדים הזכאים לכספים או לחלקם, בניכוי בגין שיהוי. **מה יכולות להיות הסיבות לכך שעובדים עזבו את ישראל ולא משכו את הכספים?** השאלה עולה ביתר שאת בנוגע לתחומים שבהם שיעור עובדים אלו גדול יחסית: **חברות סיעוד** (כ-25% מהעובדים בתחום המופיעים בתרשים) **וחברות ביצוע** (כ-16%).

כמה מעובדים אלו או יורשיהם מודעים לזכויותיהם? כמה מהם נתקלים בקשיים בהגשת הבקשות או במשיכת הכספים? נציין כי לפי נוהל רשות האוכלוסין, על המעסיק, ובכלל זה חברת סיעוד, מוטלת החובה לסייע לעובד להגיש בקשה ליחידת הפיקדונות ברשות לצורך קבלת

¹⁸ לפי נתוני רשות האוכלוסין, עבור 1,343 עובדי חברות ביצוע הופקדו כספים לפיקדון בגין עבודה שלפני תחילת התקנות; לא ברור אם מדובר בהפקדות לפני שנת 2016.

¹⁹ נציין כי לפי דיווח של רשות האוכלוסין למרכז המחקר והמידע של הכנסת לשם מסמך שהוכן בעבר, עד דצמבר 2014 היו כ-860 עובדים בענף שעזבו את ישראל ולא משכו את הכספים; 680 מהם עזבו בשנים הראשונות להפקדות הפיקדון בענף. גדעון זעירא ונטע משה, סוגיות בהעסקה של זרים בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, עמ' 39.

²⁰ על פי נתוני סוף כל שנה, השנה האחרונה שבה הועסקו עובדים זרים חוקיים בחקלאות עונתית הייתה 2018. רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל: מהדורה מסכמת לשנת 2021, פברואר 2022, עמ' 14.

הכספים – באמצעות מילוי טופס מקוון או באמצעות שליחת טופס בדואר אלקטרוני.²¹ **האם ברשות האוכלוסין נבדק באופן שוטף אילו מהעובדים שעזבו את ישראל בלי למשוך כספים אכן זכאים להם? ואם כן – האם נבחנות הדרכים ליצור איתם קשר?**

מהן הסיבות לכך ששיעור העובדים שנוכו להם כספים בגין שיהוי הוא גדול יחסית בענף הבניין (לא כולל חברות ביצוע וטכנולוגיה ייחודית) ובחברות הסיעוד? לכ-6%-7% מהעובדים המתוארים בכל אחד משני תחומים אלו נוכו כספים בגין שיהוי. לפי נתונים נוספים, לכ-56% מהעובדים שנוכו להם כספים בענף הבניין הניכוי היה מלא, וכך גם לכ-29% בחברות סיעוד. לא ידוע לנו אם יש בהם שעדיין נמצאים בישראל. עוד נציין כי לכשליש מעובדי חברות הסיעוד שנוכו להם כספים ולכ-14% מעובדי ענף הבניין שנוכו להם כספים הניכוי היה בגין שיהוי מאז מרץ 2020.

כאמור, מכלל התחומים – שיעור העובדים שמשכו את הכספים במלואם, כלומר מיצו את זכותם במלואה בלי שנקבע להם שיהוי ביציאה מישראל, הוא הקטן ביותר בקרב עובדי חברות סיעוד – כ-69% מהעובדים שעזבו את ישראל או שנוכו להם כספים בגין שיהוי. ובהתאם לכך, בתחום זה שיעור העובדים שלא משכו את הכספים הוא הגדול ביותר ושיעור העובדים שנוכו להם כספים הוא השני בגודלו. עולה השאלה הזו: עד כמה הדברים נובעים מאופי ההעסקה בענף הסיעוד הביתי כולו?

לפי דוח מבקר המדינה לפני התקנת התקנות, להסדר הפיקדון שתי מטרות מרכזיות: האחת, הבטחת הזכויות הסוציאליות של העובד הזר, והאחרת, יצירת תמריץ חיובי לעזיבת העובד את ישראל עם תום תקופת העסקתו כדין.²² **עולות השאלות האלה: באילו מהתחומים שהוצגו לעיל תכליות אלו מתממשות, ואם לא – מהן הסיבות לכך?**

3. העברות כספי פיקדון למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי

כאמור, לפי תקנות הפיקדון, למעט במקרה של פטירת הזכאי לכספים, כספי פיקדון שלא נמשכו על ידי עובד זר (למעט במקרה של פטירה) בחלוף שבע שנים מיציאתו מישראל, וכן כספים שנוכו בגין שיהוי שלא כדין ביציאה בחלוף שנתיים מתום התקופה לשהייה בישראל, יועברו אל האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים וישמשו לרווחתם ובריאותם של עובדים זרים, ובכלל זה לתגבור שירותי טיפול ותמיכה בתינוקות ובפעוטות זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל. עם זאת,

²¹ לפרטים נוספים בנוגע להליך, ובכלל זה תשלום לעובד לאחר שעזב את ישראל, ראו רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל פיקדון לעובדים זרים, עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 7-12.

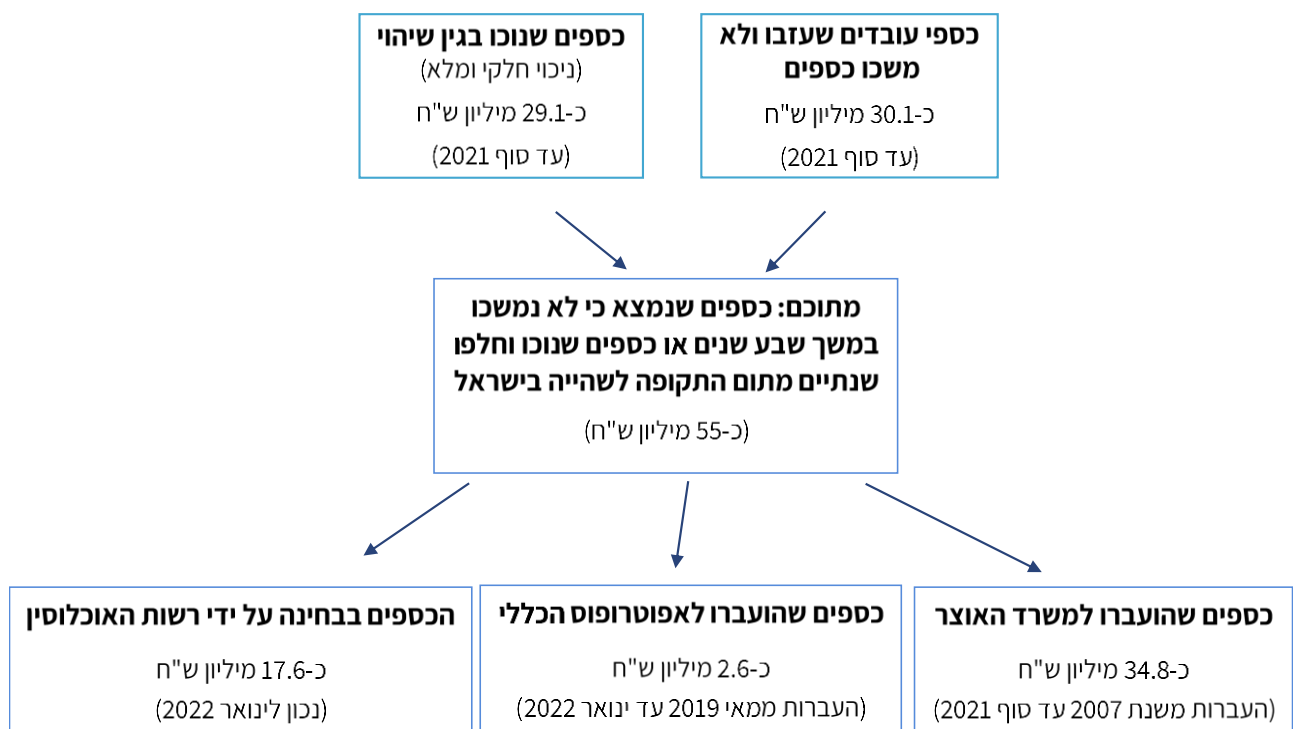
²² מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם, מאי 2015, עמ' 1096.

לא תידרש העברה לאפוטרופוס הכללי של כספים שמקורם בסכומים שהופקדו עבור עובדים בענף הבניין ובעבודה טכנולוגית ייחודית לפני תחילתן של התקנות.²³

לשם המחשה, בתרשים 3 להלן מוצגים שוב נתוני הכספים של עובדים שלא משכו את הכספים (ולא בהכרח חלפו שבע שנים מיציאתם) ונתוני הכספים שנוכו (ולא בהכרח חלפו שנתיים מתום התקופה). נתונים אלו נכונים לסוף 2021, ובהמשך להם מוצג סטטוס הכספים שברשות האוכלוסין נמצא כי העובדים לא משכו אותם בחלוף שבע שנים מיציאתם או שנוכו הכספים ועברו שנתיים מתום התקופה לשהייה בישראל כמוגדר בתקנות – נתונים אלו נכונים לינואר 2022. הנתונים הם לפי רשות האוכלוסין.²⁴

תרשים 3: כספי פיקדון של עובדים שעזבו את ישראל ולא משכו כספים או שנוכו להם כספים בגין שיהוי ביציאה, ומתוכם – כספים שהועברו למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי וכספים שהעברתם עדיין נבחנת

(לפי נתוני רשות האוכלוסין, סוף דצמבר 2021/ינואר 2022)



²³ סעיף 11 וסעיף 14 לתקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), התשע"ו-2016; רשות האוכלוסין וההגירה, [בוהל פיקדון לעובדים זרים](#), עודכן: 10 בינואר 2022, עמ' 12.

²⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [נתוני כספי פיקדון ונתוני העברות למשרד האוצר ולאפוטרופוס הכללי](#), טבלה 1 וטבלה 2, 31 בינואר 2022. נתוני הכספים שבבחינה הם מתוך פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב](#), 30 בינואר 2022.

כפי שאפשר לראות בתרשים 3, בסוף 2021 כלל הכספים של עובדים שלא משכו את כספי הפיקדון במשך השנים ושל עובדים שנוכו להם כספים בגין שיהיו הוא כ-59.2 מיליון ש"ח. כ-55 מיליון ש"ח מתוכם (כ-93%) הם כספים של עובדים שנמצא כי לא משכו את הכספים וחלפו לפחות שבע שנים מיציאתם או כספים שנוכו ועברו שנתיים מהמועד המוגדר, כלומר כספים המיועדים להעברה לרווחתם ולבריאותם של עובדים זרים ככל שהם עומדים בהוראות נוספות לעניין יורשים לפי התקנות. עוד עולה כי הכספים הנותרים, כ-4 מיליון ש"ח, הם כספים שלא נמצא כי חלפו שבע שנים מהיציאה של העובדים או כי הם כספים שנוכו ועברו שנתיים כאמור. עם זאת, אי-אפשר לדעת לכמה מהם יהיו זכאים עובדים שיבקשו אותם, ולמשל ייתכן שינוכו כספים מהסכומים הללו לאחר בדיקה.

כ-63% מהכספים המיועדים הועברו משנת 2007 ועד סוף 2021 למשרד האוצר (כ-34.8 מיליון ש"ח), כלומר מקורם אמור להיות בכספים שהופקדו לפני תחילת התקנות במהלך 2016; כ-5% הם כספים שהועברו לאפוסטרופוס הכללי עד ינואר 2022 (כ-2.6 מיליון ש"ח), כלומר מקורם בכספים שהופקדו מתחילתן של התקנות; כ-32% מהכספים, נכון לינואר 2022, היו בבחינה לפני העברתם לגופים אלו (כ-17.6 מיליון ש"ח). לפי תשובת רשות האוכלוסין, לפני ההעברה נדרשת בדיקה ידנית והצלבת מידע משתי מערכות מחשוב שונות בנוגע לכל עובד. בין היתר נבדקת עמידה בהוראות התקנות בנושא, ובכלל זה לעניין פטירה, ונבחן אם ההליך מושפע מהליכים אחרים, כגון צו ביניים בעקבות עתירה בנושא.²⁵ כאמור, לפי נתוני רשות האוכלוסין, המוצגים בתרשים, בסך הכול כ-29.1 מיליון ש"ח נוכו לעובדים במהלך השנים (לא בהכרח עובדים שחלפו שנתיים מתום התקופה לשהייה בישראל). עם זאת, לפי תשובות רשות האוכלוסין לוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים בסוף אוקטובר 2021 ובנובמבר 2021, כלל הכספים שנוכו באותה עת וחלפו שנתיים היו בסך הכול כ-40.1 מיליון ש"ח. כלומר, הדיווח הקודם היה גבוה בכ-11 מיליון ש"ח מהדיווח הנוכחי לוועדה, אך שהדיווח הנוכחי (על כ-29.1 מיליון ש"ח) מתייחס לכלל הכספים שנוכו, גם כספי עובדים שלא בהכרח חלפו שנתיים מתום התקופה, בעוד הדיווח הקודם (על כ-40.1 מיליון ש"ח) התייחס לכספים של קבוצה קטנה יותר של עובדים, כספי עובדים שנוכו וחלפו שנתיים מתום התקופה. לא ברור מה מקור הפער בין הנתונים, שכן בין שני דיווחים אלה לוועדה סכום הכספים שבבחינה הצטמצם בכ-1.4 מיליון ש"ח, ונמסר כי הכספים הועברו לגופים, כלומר לא נמצא כי לא צריך לנכותם.²⁶

²⁵ פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב](#), 30 בינואר 2022.

²⁶ כ-17.1 מיליון ש"ח מתוך הסכום של כ-40.1 מיליון ש"ח המתואר לעיל היו בבנק המנהל וטרם הועברו בסוף אוקטובר 2021 (השאר, כ-23 מיליון ש"ח, כבר הועברו למשרד האוצר ולאפוסטרופוס הכללי). להבנתנו, כ-17.1 מיליון ש"ח אלו היו נתונים בבחינה (מתוך כ-19 מיליון ש"ח שהיו בבחינה). רשות האוכלוסין וההגירה, תשובות על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, דוא"ל, 31 באוקטובר 2021 ו-18 בנובמבר 2021. לפי מכתב של רשות האוכלוסין מסוף ינואר 2022, מאז העדכון הקודם לוועדה בקשר לכ-19 מיליון ש"ח שטרם מופו,

גם משרד האוצר דיווח לוועדה על כספי הפיקדון שהתקבלו במשרד. לפי נתונים אלו, עד שנת 2020 הועבר לאוצר סכום כולל של כ-33.755 מיליון ש"ח, לא כולל העברה של כ-918,000 ש"ח. שלפי נתוני רשות האוכלוסין הועברו בינואר 2021. כמו כן, יש פער בין נתוני שני הגופים בנוגע להעברות כספים לפני שנת 2016, כלומר לפני התקנת התקנות.²⁷ בסך הכול הועברו למשרד האוצר עד שנת 2016 (כולל) כ-3.377 מיליון ש"ח לפי נתוני רשות האוכלוסין וכ-3.288 מיליון ש"ח לפי נתוני משרד האוצר, ובסך הכול הסכום בנתוני משרד האוצר נמוך ב-89,633 ש"ח.²⁸ לא ברור מה מקור הפער.

בתשובת משרד האוצר לוועדה צוינה החלטת ממשלה 2487 מאפריל 2015, כלומר החלטה שהתקבלה לפני התקנת התקנות,²⁹ וכותרתה "תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל". החלטת הממשלה קבעה הקצאת כספים לתגבור שירותים כאמור בעיר תל אביב – יפו מאפריל 2015 עד מרץ 2019. אחד ממקורות התקצוב שנקבעו הם כספי פיקדון שלא הוצאו על ידי העובדים, כפי שיוסדר בתקנות.³⁰ בתקנות שהותקנו בשנת 2016 נקבע כי שימוש בכספים שלא נדרשו במשך שבע שנים או שנוכו וחלפו שנתיים כמתואר לעיל ושמוקדם בסכומים שהופקדו עבור עובדים בענף הבניין ובעבודה טכנולוגית ייחודית לפני תחילתן של התקנות אינו דורש את העברתם לאפוסטרופוס הכללי, כלומר הם יכולים להיות מועברים לידי משרד האוצר.

לפי תשובת משרד האוצר, מרבית כספי הפיקדון הועברו לאוצר בשנת 2019, לאחר סיום תוקף החלטת הממשלה.³¹ נזכיר כי כ-3.3 מיליון ש"ח הועברו למשרד האוצר עד שנת 2016, כלומר לפני התקנת התקנות (כאמור, יש פער של כ-89,000 ש"ח בין נתוני האוצר לנתוני רשות האוכלוסין בעניין זה). משרד האוצר מסר לוועדה (בסוף ינואר 2022) בין היתר כי מתבצעת עבודה בין-משרדית לשם מתן המלצות בדבר הקצאות הכספים שהועברו לאוצר וטרם נעשה

הועברו, נכון למועד כתיבת המכתב, 1.355 מיליון ש"ח למשרד האוצר ולאפוסטרופוס הכללי. פנינה בראשי, מנהלת תחום פיקדונות, רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, כספי פיקדון עובדים זרים – קבלת נתונים לקראת דיון מעקב, 30 בינואר 2022.

²⁷ בשנת 2016, שנת התקנת התקנות, הועבר סכום קטן יחסית של 6,413 ש"ח.

²⁸ משרד האוצר, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, כספי פיקדון עובדים זרים שהועברו למשרד האוצר בהתאם לתקנות, 30 בינואר 2022; רשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, נתוני כספי פיקדון ונתוני העברות למשרד האוצר ולאפוסטרופוס הכללי, טבלה 2, 31 בינואר 2022.

²⁹ התקנות פורסמו ב-19 ביולי 2016. קובץ התקנות 760, 19 ביולי 2016.

³⁰ סעיפים 1 ו-2 בהחלטה 2487 של הממשלה ה-33, תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל, 8 באפריל 2015.

³¹ משרד האוצר, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, כספי פיקדון עובדים זרים שהועברו למשרד האוצר בהתאם לתקנות, 30 בינואר 2022.

בהם שימוש.³² מתשובת משרד האוצר אי-אפשר ללמוד אם נעשה שימוש בכספי פיקדון שהועברו לידי, ובכלל זה כספים שהועברו לפני 2016, ואם כן – באיזה היקף ולאילו מטרה.

כאמור, כספים שלא נמשכו או שנוכו כמוגדר לעיל ומקורם בהפקדות מתחילתן של התקנות, יועברו לאפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים. נציין כי בהחלטת ממשלה 796 מדצמבר 2021, שהתקבלה בהמשך להחלטת הממשלה מאפריל 2015, נקבע כי יש להקצות כספים לתגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל מינואר 2022 עד דצמבר 2025. אחד ממקורות התקצוב הם כספי פיקדון שהועברו לאפוטרופוס הכללי, ובשנת 2022 יוקצו מתוכם לשם כך 1.5 מיליון ש"ח. עם זאת, צוין כי אם סכום כספי הפיקדון שיועבר יגדל, יהיה האפוטרופוס הכללי רשאי להגדיל את סכום ההקצאה בשנים הבאות עד לסך של 8 מיליון ש"ח לכל תקופת ההחלטה.³³ כאמור, לפי נתוני רשות האוכלוסין, עד ינואר 2021 הועברו לאפוטרופוס הכללי כ-2.6 מיליון ש"ח. לפי דברי האפוטרופוס הכללי בדיון בוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים בנובמבר 2021, בחלק מהכספים שהועברו עד אותה עת תוקצבו כמה פרויקטים.³⁴ מכאן אפשר לשאול כמה מכלל הכספים שהועברו הוקצו עד כה ולאילו פרויקטים. עוד עולות שאלות כמו: כמה כספים להקצאה נותרו בידי האפוטרופוס כיום, האם מתוכננות הקצאות כספים למטרות שאינן במסגרת החלטת הממשלה, ואם כן – לאילו מטרות ומהם סדרי העדיפויות?

³² משרד האוצר, תשובה על פניית הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, [כספי פיקדון עובדים זרים שהועברו למשרד האוצר בהתאם לתקנות](#), 30 בינואר 2022.

³³ החלטה 796 של הממשלה ה-36, [המשך תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל](#), 12 בדצמבר 2021.

³⁴ הכנסת ה-24, הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים, פרוטוקול 13, [סקירת האפוטרופוס הכללי, עו"ד סיגל יעקבי, בדבר השימוש בכספי הפיקדון של עובדות ועובדים זרים שאין להם דורש](#), 23 בנובמבר 2021, עמ' 2.