



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## זכויות המוענקות על ידי המוסד לביטוח לאומי לזרים העובדים בישראל ומיצוין

מוגש לוועדה המיוחדת לבחינת  
בעיית העובדים הזרים

טבת תשע"ד

דצמבר 2013

כתיבה: נטע משה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים בנושא מיצוי זכויות המוקנות על ידי המוסד לביטוח לאומי לאוכלוסיית הזרים, בהשתתפות מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי פרופ' שלמה מור-יוסף. יוצג רקע על חוק הביטוח לאומי (נוסח משולב) התשנ"ה-1995 והתנאים לזכאות, ולאחר מכן יפורטו הזכויות המוקנות בענפי הביטוח בהם מבוטחים זרים העובדים בישראל – אימהות, נפגעי עבודה, פשיטת רגל של מעסיק, ילדים. יובאו נתונים של המוסד לביטוח לאומי על היקף תשלומי דמי ביטוח בעבור הזרים ועל תביעות ומימוש זכויותיהם. בסוף המסמך יועלו קשיים באשר למימוש ומיצוי זכויותיהם של הזרים המוקנות על ידי המוסד לביטוח לאומי. מסמך זה לא עוסק בקבלת שירותים דרך הגורמים הרפואיים המבטחים במקרים של פגיעות בעבודה.

## 1. רקע- חוק הביטוח לאומי ותנאי התשובות<sup>1</sup>

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

על-פי החוק, הזכאות לביטוח לאומי מוקנית למי שהוא תושב ישראל. חריגים לכך ארבעה ענפים – ביטוח אימהות, ביטוח נפגעי עבודה וביטוח בפשיטת רגל של מעסיק - שחלים גם על זרים העובדים בישראל, וכן ביטוח ילדים (קצבת ילדים) הניתנת לעובדים זרים בתנאים מסוימים, ועל כך יורחב בהמשך. עבור יתר הענפים, כאמור, תושבות מהווה תנאי מקדים לזכאות. ואולם, הגדרת תושב בחוק זה נתונה לפרשנות ואינה תואמת בהכרח את הגדרת "תושב" שבסעיף 1 לחוק מרשם האוכלוסין התשכ"ה-1965. עד לשנת 2003 לא הייתה קיימת בחוק הביטוח הלאומי הגדרה של המונח תושב לעניין חוק הביטוח הלאומי, ומונח זה פורש על ידי המוסד לביטוח לאומי ועל ידי בית הדין לעבודה בהתייחס לזיקה של האדם לישראל (מבחן מירב הזיקות) ובהתייחס לאופי שהייה בישראל, ובכלל זה, שהיה כדין בישראל. בשנת 2003 הוכנס לחוק הביטוח הלאומי סעיף 2א, הקובע מי אינו תושב. לרוב קבוצות הזרים, ובהם עובדים זרים, תיירים, מסתננים, שוהים שלא כדין בישראל, פלסטינאים בעלי היתר כניסה לישראל, אנשי דת ומתנדבים, אין מעמד אזרחי המקנה להם זכויות תושב.<sup>2</sup> סעיף זה משפיע גם על הזכאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד-1994 וחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

## 2. זכויות של זרים על פי חוק הביטוח הלאומי – מדיניות ונתוני מיצוי

בישראל שוהות לאורך זמן כמה קבוצות של זרים; חלקם הגיעו לישראל ושוהים בה בהיתר, חלקם הגיעו בהיתר שפג תוקפו, וחלקם הגיעו לישראל ושוהים בה ללא היתר. על-פי ההערכות, אוכלוסיית הזרים בישראל מונה כבר כמה שנים כרבע מיליון בני-אדם.<sup>3</sup> שתי סוגיות מרכזיות עולות ביחס לאוכלוסייה

<sup>1</sup> 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 ממשד הבריאות בדוא"ל ב-10 ביוני 2013.

<sup>2</sup> כן החוק קובע כי עולים שטרם הכריעו האם להשתקע בישראל (עולים בכוח) בעלי אשרה זמנית לעבודה בשכר ואנשים השוהים בישראל למטרות לימודים והשתלמות, ייחשבו לתושבים רק לאחר 183 ימי שהייה בישראל.

<sup>3</sup> 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](#)



זו: האחת הינה ברמת המדיניות, ומתייחסת לעצם קביעת היקף הזכויות והחובות על פי חוק הביטוח הלאומי, ואילו הסוגיה השנייה עוסקת בפן היישומי של מימוש ומיצוי הזכויות הקיימות היום. מסמך זה יתמקד בזכויות המוקנות היום לזרים ובמיצוי, וידון רק בקצרה בפתח פרק זה בשאלה הרחבה יותר של מדיניות סוציאלית כלפי זרים והיקף זכויותיהם, ובהמלצות הוועדה הבינמשרדית בנושא (ועדת חורב). לאחר מכן יסקרו בפירוט ענפי הביטוח הקיימים עבור זרים והתנאים והמגבלות למימושם. בכל אחד מהסעיפים יובאו נתונים שנמסרו מהמוסד לביטוח לאומי באשר להיקף תשלומי הביטוח עבור זרים העובדים בישראל, וכן נתונים על תביעות ומימוש הזכויות הסוציאליות.

## 2.1. הרחבת הזכויות הסוציאליות לזרים בישראל

במהלך השנים עלו דרישות מצד גורמים שונים להרחבת הזכויות הסוציאליות לחסרי המעמד, 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", ביחס לאוכלוסיות מסוימת, ובהם מי שהוא לא תושב ישראל. בנובמבר 2008 הוחלט על הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב).<sup>4</sup> 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 האם 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.<sup>5</sup>

הוועדה החלה את עבודתה ביוני 2009, והגישה שלושה פרקי המלצות לעניין קבוצות מסוימות בכלל אוכלוסיית הזרים, האחרון שבהם בדצמבר 2012: א. אוכלוסיית מבקשי איחוד משפחות מקרב תושבי הרשות הפלסטינית;<sup>6</sup> ב. עובדים זרים;<sup>7</sup> ג. קטינים ללא מעמד תושב.<sup>8</sup> ככלל, הוועדה המליצה שלא להרחיב את הזכויות הסוציאליות שבמסגרת הביטוח הלאומי לזרים חסרי מעמד תושב, ואשר לזכויות הרפואיות היא המליצה להשאיר על כנם את הסדרי הביטוח הרפואי התקפים לעובדים זרים ולקטינים חסרי מעמד, והמליצה על הסדרי ביטוח חדשים למבקשים איחוד משפחות. בתשובה על פניית מרכז

---

[זרים בישראל מהדורה מס' 5/2013](#), אוקטובר 2013; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראליים בישראל \(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט\) תמונת מצב 2010-2011](#), כתיבה: ד"ר גלעד נתן, 13 בדצמבר 2011; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי](#), כתיבה: נטע משה, 11 ביוני 2013.

<sup>4</sup> חברים בה נציגי 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.

<sup>5</sup> שם, עמ' 9.

<sup>6</sup> אשר למבקשים איחוד משפחות הוחלט כי למי מהם ששוהה בישראל בדין ובדין 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.

<sup>7</sup> 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 של העברת 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.

<sup>8</sup> 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".



המחקר והמידע של הכנסת ביוני 2013, נמסר כי הוועדה סיימה את דיוניה, וכי ההמלצות שגובשו נתונות בשלבי שונים של עבודת מטה, אישור השרים והתקנות תקנות.<sup>9</sup>

## 2.2. חובת הביטוח לזרים המועסקים בישראל

מקרב כלל אוכלוסיית הזרים השוהה בישראל, רק הזרים העובדים בישראל מבוטחים בביטוח הלאומי.<sup>10</sup> חובת הביטוח חלה על המעסיקים הישראלים, היא נכללת במניין "ניכויי חובה", ומצוינת באופן מפורש בזכותוניהם ובמידע שמפורסם על ידי רשות האוכלוסין וההגירה ועל ידי הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> המוסד לביטוח לאומי מגדיר "עובדים זרים" כעובדים שאינם תושבי ישראל המועסקים בידי מעסיקים ישראלים, ושאינם עובדים פלסטינים.<sup>13</sup> דוח חורב התייחס לנמנים על אוכלוסיית הזרים העובדים בישראל ומנה שלוש קבוצות נפרדות שהחוקים בדבר זכויות סוציאליות חלים עליהם:<sup>14</sup> תושבי חוץ שהגיעו באשרת כניסה וברישיון עבודה ושרישיונם עדיין בתוקף; תושבי חוץ שהגיעו באשרה וברישיון 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). באשר למסתננים<sup>15</sup>, צוין בדוח חורב כי למרות שההיתר שברשותם לא מאפשר עבודה, אך מכיוון שהמדינה הודיעה על אי אכיפת איסור ההעסקה לעת הזאת<sup>16</sup>, חלים עליהם ענפי הביטוח הלאומי לזרים וזכויותיהם ודינם כדין עובדים זרים לעניין זה.<sup>17</sup> כפי שיוצג בהרחבה בסעיף הבא, בשנת 2012 מעסיקים בישראל דיווחו למוסד לביטוח לאומי על העסקתם של כ-104 אלף זרים בממוצע לחודש.<sup>18</sup> נתון זה בהכרח כולל גם אנשים שלא שהגיעו לישראל באשרה וברישיון עבודה, שכן על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, מניין העובדים הזרים שהגיעו לישראל כדין וששהו בישראל בשנת 2012 (חוקיים ולא-חוקיים) היה נמוך מ-90 אלף.<sup>19</sup>

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

<sup>10</sup> המוסד לביטוח לאומי, מידע לעובד הזר-ענפי הביטוח לעובד זר, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

<sup>11</sup> משרד הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה, זכותו לעובד הזר- זכויות מכוח דיני העבודה, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013; רשות האוכלוסין וההגירה, זכותו לעובדים זרים, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013; פורטל השירותים והמידע הממשלתי, זכויות עובדים זרים, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

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

<sup>13</sup> עובדים פלסטינים הם עובדים מהשטחים ומהרשות הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים. להגדרות ראו: המוסד לביטוח לאומי, דו"ח שנתי 2012, פרק 4: פעילות ומגמות בתחום הגבייה, ע' 257, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

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

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

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

<sup>17</sup> 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 ב-10 ביוני 2013.

<sup>18</sup> תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, שם.

<sup>19</sup> 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 מבוטחים

כאמור, זרים העובדים בישראל אינם מבוטחים בכל ענפי הביטוח אלא בשלושה מהם, ואי לכך דמי הביטוח שמשולמים בגינם מתייחסים רק לשיעורים הנוגעים לשלושה ענפים אלו – אימהות, נפגעי עבודה, פשיטת רגל. בגין ענף ביטוח ילדים (קצבאות ילדים) לא משולמים דמי ביטוח, לא על ידי המעסיק ולא על ידי העובד.<sup>20</sup> זאת בניגוד לתושבי ישראל אשר משולמים בגינם דמי ביטוח עבור יתר הענפים (על ידיהם ועל ידי המעסיקים). כמו כן, עבור תושבי ישראל מנוכים גם דמי ביטוח בריאות ממלכתי, שאינו חל על עובדים זרים (המעסיקים מחויבים לבטחם בפוליסות ביטוח פרטית).<sup>21</sup>

שיעורי דמי הביטוח עבור עובדים זרים נגזרים מלוח י' לחוק הביטוח הלאומי. דמי הביטוח עבור ענפי נפגעי עבודה ופשיטת רגל של המעסיק, משולמים על ידי המעסיק בלבד. התשלום עבור ענף אימהות מתחלק בין העובד למעסיק, כאשר לענף אימהות קיים תעריף שונה לתושב חוץ ולתושב השטחים. בדומה לתושבי ישראל, קיימות שתי רמות של שיעורי דמי ביטוח – שיעור מופחת ושיעור רגיל, המביאות בחשבון את הכנסתו של העובד בהשוואה להכנסה הממוצעת במשק. דמי ביטוח מופחתים משולמים ומנוכים בעבור מי שגובה הכנסתו הוא עד 60% מהשכר הממוצע. בהיתן השכר הממוצע לחודש שעומד על 8,828 ₪ לחודש, נקבע כי בשנת 2013 ההכנסה שעד אליה ינוכו שיעורים מופחתים, היא 5,297 ₪ לחודש.<sup>22</sup> על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי בשנת 2012 השכר הממוצע לחודש של זרים עמד על 5,700 ₪.<sup>23</sup> להלן מוצגים שיעורי דמי הביטוח, כפי שעודכנו ב-1.1.2013:

### טבלה א': שיעורי דמי הביטוח הלאומי, זרים העובדים בישראל

שיעור רגיל		שיעור מופחת			סך 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 לזרים, בחלוקה על פי ענפים:
0.35	0.87	1.22	0.11	0.04	0.15	אימהות (תושבות חוץ) <sup>24</sup>
1.30	-	1.30	0.37	-	0.37	נפגעי עבודה
0.04	-	0.04	0.01	-	0.01	פשיטת רגל

מקור: המוסד לביטוח לאומי<sup>25</sup>

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי בריאות לעובדים זרים ולחשרי מעמד אזרחי](#), כתיבה: נטע משה, 11 ביוני 2013

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

<sup>23</sup> המוסד לביטוח לאומי, [דו"ח שנתי 2012](#), פרק 4: פעילות ומגמות בתחום הגבייה, עמ' 257, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

<sup>24</sup> בעבור עובדים פלסטינים בענף אימהות מנוכים דמי ביטוח בשיעור המופחת כדלקמן: 0.11 סה"כ בחלוקה של 0.08 למעסיק ו-0.03 לעובד, בשיעור הרגיל מנוכים השיעורים הבאים: 0.86 סה"כ בחלוקה של 0.25 מהמעסיק ו-0.61 מהעובד.

<sup>25</sup> תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, שם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

כפי שעולה מהטבלה סך דמי הביטוח הלאומי שמשולמים בעבור זרים העובדים בישראל בשיעור המופחת הם 0.53, דהיינו 0.53 אחוזים מנוכים משכרם בחלוקה של 0.49 אחוזים מהמעסיק ו-0.04 מהעובד. עבור עובד זר שמרוויח מעל 5,297 ₪, מנכים מעל סכום זה דמי ביטוח בשיעור הרגיל של 2.56 אחוזים מהשכר – 1.69 מהמעסיק ו-0.87 מהעובד. שיעורים אלו כוללים את שלושת ענפי הביטוח. שיעורי דמי ביטוח לזרים זהים לשיעורים שמנוכים לאזרחי ישראל בענפים אלו, הן בשיעור המופחת והן בשיעור הרגיל.<sup>26</sup> יחד עם זאת, וכפי שנאמר ומוצג בטבלה, עבור תושבי ישראל מנוכים דמי ביטוח ביחס לענפים נוספים, כך שסך דמי הביטוח הלאומי עבור תושבי ישראל גבוהים יותר. שיעורים אלו לא כוללים את הניכויים בעבור דמי ביטוח בריאות לתושבי ישראל.<sup>27</sup>

### 2.3.1. סך דמי הביטוח השנתיים לזרים המועסקים בישראל

להלן מוצגים מספר הזרים שבוטחו בביטוח הלאומי בשנים 2008-2012, וסך 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 ₪)
2008	77	33.6
2009	96	34.6
2010	94	38.5
2011	92	40.6
2012	104	54.9

מקור: המוסד לביטוח לאומי<sup>28</sup>

בשנת 2012, 104 אלף זרים העובדים בישראל בוטחו על ידי מעסיקיהם בביטוח הלאומי, ושולמו עבורם סך תשלומים של 54.9 מיליון ₪. כפי שעולה מהטבלה, בין השנים 2008-2012 גדל מספר הזרים העובדים בישראל ומבוטחים בביטוח הלאומי ב-35% שהם 27 אלף. סך דמי הביטוח השנתיים גדלו בתקופה זו ב-21.3 מיליון ₪ שהם גידול של 63%.

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

<sup>27</sup> דמי ביטוח בריאות למבוטחים בחוק ביטוח בריאות ממלכתית הם 3.10 בשיעור המופחת ו-5.00 בשיעור הרגיל.  
<sup>28</sup> תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, שם.



## 2.4. ענפי הביטוח

להלן יוצגו ענפי הביטוח בהם מבוטחים זרים העובדים בישראל – ענף ביטוח נפגעי עבודה, ענף אימהות, ענף פשיטת רגל ופירוק תאגיד, ענף ביטוח ילדים. בכל אחד מהענפים תובאנה הזכויות הניתנות לזרים ולצידן התנאים והמגבלות למימושן, ובפרט אל מול הנהוג כלפי ישראלים. כך יוצגו נתונים שנמסרו על ידי המוסד לביטוח לאומי באשר למיצוי זכויות אלו.

### 2.4.1. ענף ביטוח נפגעי עבודה

ביטוח נפגעי עבודה נועד לפצות מבוטחים שנפגעו בעבודתם, בתאונת עבודה או שחלו עקב עבודתם (מחלת מקצוע). הביטוח ניתן בגין אובדן שכר או הכנסה בתקופה שלאחר הפגיעה או בגין נזק גופני ונפשי מהפגיעה.<sup>29</sup> במסגרת הביטוח משולמים דמי פגיעה בתקופה הראשונה שלאחר אובדן כושר ההכנסה, ולתקופה שאינה עולה על 90 יום. דמי הפגיעה נועדו לפצות עבור אובדן ההכנסה המיידית. אם נותרה לנפגע נכות כתוצאה מהפגיעה, הוא יהיה זכאי לקצבת נכות מעבודה או למענק חד-פעמי, בהתאם להחלטת הוועדה הרפואית שבפניה יעמוד.<sup>30</sup> כן משולמות במסגרת הביטוח הלאומי הוצאות ריפוי הכוללות אשפוז ושיקום רפואי. הטיפולים מסופקים באמצעות קופות החולים המקבלות תשלום מהמוסד לביטוח לאומי, אולם כפי שיוצג מטה, ועקב היעדר ביטוח בריאות ממלכתי לזרים, ההליך שונה עבור ישראלים ועבור זרים.

על פי תשובת המוסד לביטוח לאומי שנמסרה לצורך הכנת מסמך זה, **ביטוח נפגעי עבודה חל על כל העובדים בישראל, בין אם העובד תושב ישראל ובין אם לאו, וגם אם העובד הזר בעת הפגיעה בעבודה שהה בארץ שלא כדין. אולם, קיימים שני הבדלים משמעותיים בין מימוש הביטוח עבור ישראלים ובין עבור זרים: המשך טיפול רפואי, ושליטת גמלה בעת שהות שלא כדין.**<sup>31</sup> בגין הטיפול הראשוני (חדר מיון או טיפול רפואי בקהילה), על הנפגע הזר להעביר לגורם המטפל טופס בל/250 "בקשה למתן טיפול רפואי לנפגע עבודה", וזאת בדומה לישראלים. עבור הטיפול הראשוני הזר לא נדרש לשלם, גם זאת בדומה לישראלים. ההבדל המשמעותי הוא בגין המשך טיפול רפואי וקבלת שירותי הריפוי והשיקום (גמלאות בעין). במקרים של ישראלים התשלום עבור שירותים אלו ייעשה על ידי קופות החולים שישופו לאחר מכן על ידי המוסד לביטוח לאומי, כתלות בהכרה בנפגע כנפגע עבודה. **במקרים של זרים, לעומת זאת, חובת התשלום לטיפול המשך בתקופה הראשונה מוטלת על הנפגע הזר, ורק לאחר סיום בדיקת התביעה ובמקרה בו יוכר הזר כנפגע בעבודה, קופת החולים שבה בחר לקבל את הטיפול הרפואי תבצע לו החזר כספי.**<sup>32</sup> לאחר שלושה חודשים מהפגיעה ואם טרם קבע המוסד לביטוח לאומי כי היא פגיעה בעבודה, יחול הביטוח הרפואי הפרטי שנרכש לעובד הזר על שירותים שיינתנו לעובד עקב אותה פגיעה, וזאת כפי שמפורט בצו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (סל שירותי בריאות לעובד) התשס"א-2001.<sup>33</sup> בהתייחס לשוני במימון טיפולי המשך, יש לזכור כי עובדים זרים אינם מבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי וכי קיימים עבורם ביטוחים פרטיים, ועל כן השוני באספקת הטיפול הרפואי להם ובמימון הטיפולים, חורג מעבר לתחומים הנוגעים למוסד לביטוח לאומי ולפגיעות בעבודה.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> אתר המוסד לביטוח לאומי, **נפגעי עבודה**, תאריך כניסה: 4 בדצמבר 2013.

<sup>31</sup> תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, שם.

<sup>32</sup> שם.

<sup>33</sup> אתר משרד הכלכלה, **צו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (סל שירותי בריאות לעובד) התשס"א-2001**, תאריך כניסה: 4 בדצמבר 2013.



הבדל נוסף באשר למימוש הזכויות בענף נפגעי עבודה נובע מחוקיות השהייה של העובד הזר בישראל. על פי ההוראות הקבועות בחוק<sup>34</sup> נשללת הזכאות מעובד זר לקבל גמלה בתקופת שהותו בארץ שלא כדין (בענף זה קצבת נכות מעבודה), ועם עזיבתו את הארץ, המוסד לביטוח לאומי ישלם לו את הגמלאות המגיעות לו מיום עזיבתו, אך לא באופן רטרואקטיבי. כפי שצוין בפתח הפסקה הקודמת, חובת הביטוח חלה על מעסיק של עובד זר ללא כל קשר לחוקיות שהייתו, אולם תשלום הקצבה במידה והוא מוכר כנפגע בעבודה מותנה בחוקיות שהייתו ובפרט אינה משולמת בעת שהוא שוהה בישראל באופן לא חוקי. שלילת הגמלה מעובד השוהה בארץ שלא כדין החלה מ-1 במרס 2013, קודם לכן עובדים זרים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות.<sup>35</sup>

להלן יוצגו טבלאות ונתונים על זרים מבוטחים 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.

שנה	מספר מקרים		סך תשלומים (מיליוני ₪)	
	קצבת נכות מעבודה	מענק חד פעמי	קצבת נכות מעבודה	סכום המענק
2008	357	68	9.96	1.79
2009 <sup>36</sup>	*	65	10.05	2.05
2010	412	85	14.26	2.83
2011	438	99	13.50	2.70
2012	458	95	13.63	2.98
2013 (אוקטובר)	478	72	11.17	2.06

מקור: המוסד לביטוח לאומי<sup>37</sup>

הטבלה לעיל מציגה את מספר הזרים שקיבלו בכל אחת מחמש השנים האחרונות קצבת נכות מעבודה או מענק חד פעמי בגין פגיעה בעבודה. מהטבלה עולה כי סך התשלומים לזרים בעבור קצבאות נכות מעבודה משנת 2008 ועד אוקטובר 2013 עמד על כ-75.57 מיליון ₪, וסך המענקים ששולמו בתקופה זו בעבור פגיעות בעבודה עמד על 14.41 מיליון ₪.

**דמי פגיעה** משולמים למי שהפסיק את עבודתו עקב פגיעה בעבודה, ומהווים פיצוי על אובדן כושר השתכרות, לתקופה ראשונית שאינה עולה על 90 יום מהפגיעה. הטבלה הבאה מציגה נתונים על תשלום דמי פגיעה. כפי שמצוין בדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2012, ישנו קושי בהשגת נתונים מהימנים על אוכלוסיית העובדים הזרים בנוגע לשיעורי ההיפגעות ורמת הבטיחות במקום העבודה.<sup>38</sup> על פי ההערכה של המוסד לביטוח לאומי, קיים תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע ככל

<sup>34</sup> סעיף 324ב(א) לחוק הביטוח הלאומי, "שלילת גמלה משהה שלא כדין".

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> מספר מקבלי קצבת נכות מעבודה לשנה זו מצוי ברור מול המוסד לביטוח לאומי.

<sup>37</sup> תשובת המוסד לביטוח לאומי על פנית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, שם.

<sup>38</sup> 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.





הנראה מהחשש לאבד את מקום העבודה אם ייעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומהחשש לגורלם אם ייוודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. כן מצוין בדוח כי קיימת אפשרות של היעדר מידע על הזכויות המגיעות להם, דבר שמוביל לתת דיווח ותת מיצוי דמי הפגיעה.

**טבלה ד: ישראלים הזרים המועסקים בישראל מקבלי דמי פגיעה, וימי אי-כושר, שנים 2008-2013**

שנה	תושבי ישראל	עובדים זרים
<b>2008</b>		
מקבלי דמי פגיעה	68,709	671
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	2.4	0.3
ממוצע ימי אי-כושר	34.5	27.6
<b>2009</b>		
מקבלי דמי פגיעה	64,682	692
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	2.3	0.3
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	29.1
<b>2010</b>		
מקבלי דמי פגיעה	66,900	240
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	2.3	0.1
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	22.0
<b>2011</b>		
מקבלי דמי פגיעה	66,971	101
שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	2.2	0.05
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	5.7
<b>2012</b>		
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, דו"ח שנתי 2012<sup>39</sup>

מהטבלה לעיל עולה כי בשנת 2012 מספר הזרים מקבלי דמי פגיעה עמד על 102, ממוצע ימי אי-כושר עמד על 6.3 (ימים שבהם הזר לא עבד בעקבות הפגיעה) ושיעור הזרים מקבלי דמי פגיעה מתוך הזרים המועסקים עמד על 0.04. **נתונים אלו מעידים על ירידה דרסטית בכל הפרמטרים באשר לקבלת דמי פגיעה, בטווח של ארבע השנים האחרונים – מספר מקבלי דמי פגיעה, שיעורי מקבלי דמי פגיעה וממוצע ימי אי-כושר.** לשם השוואה בשנת 2008, 671 זרים קיבלו דמי פגיעה, ממוצע ימי אי-כושר עמד על 27.6 ושיעור מקבלי דמי הפגיעה מהמועסקים עמד על 2.3. נקודה נוספת שעולה מן הטבלה היא באשר לפער שבין עובדים זרים לעובדים ישראלים, וכפי שמוצג בדוח הביטוח הלאומי: **"בשנת 2012 ממוצע**

<sup>39</sup> 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.



**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”<sup>40</sup>.**

באשר לנקודה אחרונה זו, של רמת הפגיעות הגבוהה יחסית של זרים הנגזרת מענפי העיסוק שלהם, ובפרט עובדים זרים בבניין, נציין כי בדוח תאונות העבודה שהסתיימו במוות בשנת 2012, שמפורסם על ידי 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 בתאונות עבודה ו-46 עובדים ישראלים.<sup>41</sup>

## 2.4.2. ענף ביטוח אימהות

ענף ביטוח אימהות נמה על 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.<sup>42</sup> באופן כללי, ועבור ישראליות, ביטוח אימהות כולל 7 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 הריון, קצבה מיוחדת ותגמול מיוחד (במקרים בהם היולדת נפטרה בשנה שלאחר הלידה).

**עבור זרות השוהות בישראל קיימים הבדלים ביחס לישראליות בכמה היבטים:** הרכיבים בביטוח אימהות להם הן זכאיות, התניית חלק מהתשלומים באשרת שהייה בתוקף, דרישה ללידה בתוך ישראל, עבודה רצופה של העובדת או של בן הזוג במהלך חצי השנה שקדמה ללידה:

- רכיבים שזרות לא זכאיות להם – לזרות השוהות בישראל, גם למי ששוהה באשרה ושולמו בעבורה דמי ביטוח, לא קיימת הזכות לקבל גמלה לשמירת הריון, למימון עלות בדיקת מי שפיר<sup>43</sup>, לגמלאות להורה מאמץ ולהורה מיועד<sup>44</sup>.
- התניית התשלום באשרת שהייה – על פי תשובת המוסד לביטוח לאומי, וכפי שמצוין בחוק (סעיף 324ב(א)) – שלילת גמלה משהיה שלא כדין, זרות שנעדרות אשרת שהייה, אף אם הן עובדות, לא זכאיות לדמי לידה, לקצבת לידה, לקצבה מיוחדת ולתגמול מיוחד.
- לידה בארץ ושישה חודשי העסקה רצופים של האישה או בן זוגה – בכדי לקבל מענק לידה ומענק אשפוז (שאינם מותנים באשרת שהייה), על העובדת ללדת בישראל, ועליה או על בן זוגה לעבוד במהלך שישה חודשי העסקה בתכופ ללידה. משמעות הדבר היא כי זרות היולדות בישראל יכולות לקבל מענק לידה ומענק אשפוז אף אם הן לא עבדו בעצמן, אלא בני זוגן עבדו

<sup>40</sup> המוסד לביטוח לאומי, **דו”ח שנתי 2012**, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות, סעיף 7 – ביטוח נפגעי עבודה, עמ’ 192, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2013.

<sup>41</sup> מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד התמ”ת (כיום משרד הכלכלה), **דוח תאונות העבודה שהסתיימו במוות בשנת 2012**, תאריך כניסה: 4 בדצמבר 2013.

<sup>42</sup> המוסד לביטוח לאומי, **דו”ח שנתי 2012**, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות, סעיף 5 – ביטוח אימהות, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 5 בדצמבר 2013; אתר המוסד לביטוח לאומי, **אימהות**, תאריך כניסה: 5 בדצמבר 2013.

<sup>43</sup> לישראליות המימון תלוי בגיל האישה ובשבוע ההיריון.  
<sup>44</sup> תושבי ישראל שקיבלו ילד לאימוץ או קיבלו ילד בהליך פונדקאות זכאים לתשלום דמי חופשה.



בחצי השנה שלפני הלידה. תושבות ישראל זכאיות למענק לידה ומענק אשפוז מכוח תושבות, וללא התניה בחודשי עבודה רצופים.

**טבלה ה: רכיבי ביטוח אימהות להן זכאיות זרות, בהתייחס למעמדן האזרחי**

גמלאות ושירותים	הסבר	זרה בעלת אשרת שהייה	זרה ללא אשרת שהייה
מענק לידה	הוצאות ראשוניות לילוד	זכאית	זכאית
מענק אשפוז	הוצאות אשפוז לבית החולים	זכאית	זכאית
דמי לידה	תשלום עבור אובדן שכר בחופשת הלידה	זכאית, כתלות בחודשי ההעסקה 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<sup>45</sup>, חוק הביטוח הלאומי

להלן יוצגו נתונים שהועברו מהמוסד לביטוח לאומי על זרות מקבלות ביטוח אימהות:

**טבלה ו: מספר זרות מקבלות זכויות בביטוח אימהות וסך התשלומים להן, שנים 2008-2013**

שנה	מספר מקבלות		סך תשלומים (מיליוני ₪)		
	מענק לידה ומענק אשפוז	דמי לידה	קצבת לידה	מענק לידה	דמי לידה
2008	961	278	-	1.4	3.1
2009	1,047	379	-	1.6	4.2
2010	986	353	2	1.6	3.9
2011	1,096	483	1	1.8	5.3
2012	1,129	599	-	1.9	6.6
2013 (אוקטובר)	791	498	-	1.4	5.5

מקור: המוסד לביטוח לאומי<sup>46</sup>

<sup>45</sup> תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, שם.



מהטבלה לעיל עולה כי בין השנים 2008-2013 קיבלו בכל שנה כאלף נשים זרות מענק לידה וכן מענק אשפוז. בשנת הקודמת, 2012, נרשם המספר הגבוה ביותר משנת 2008 של זרות מקבלות מענק לידה ואשפוז- 1,129 נשים. בשנת 2012 נרשם גם כן המספר הגבוה ביותר של זרות מקבלות דמי לידה – 599, עלייה של 24% לעומת שנת 2011, ועלייה של 115% לעומת שנת 2008. בהתאמה, גם התשלומים שהועברו היו הגבוהים ביותר בשנת 2012: כ-20.6 מיליון ₪ הועברו לנשים זרות בגין מענקי לידה, דמי לידה ומענקי אשפוז בשנת 2012 זאת לעומת סכום כולל של כ-12.3 מיליון ₪ בשנת 2008. זרות ספורות קיבלו קצבת לידה (לידה של שלושה ילדים או יותר)- 2 בשנת 2010 ואישה אחת בשנת 2011.

בעבר, עובדת זרה בעלת אשרה שהייה חוקית שילדה בישראל נדרשה לצאת מהמדינה עם תינוקה, והורשתה לחזור לעבוד בישראל ללא הילד.<sup>47</sup> בשנת 2011 בג"ץ ביטל נוהל זה<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> בהתאם לשינוי בנוהל זה, המאפשר לעובדות זרות באשרה שילדות בישראל להישאר בישראל באשרה לתקופה מסוימת, לא מן הנמנע כי מספר הזרות המקבלות זכויות בביטוח אימהות, ובפרט הזכויות המותנות באשרת שהייה, יגדל בתקופה הקרובה.

### 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 וכניסתם להליכי פשיטת רגל ופירוק, שנפגעו הן בשל איבוד משרתם ושכרם והן בגין אובדן מלא או חלקי של זכויותיהם הסוציאליות ופיצויי הפיטורין 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 פיטורין, גמלאות לקופת גמל.<sup>50</sup>

#### 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 לאומי<sup>51</sup>

<sup>46</sup> ש.ם.

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

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

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

<sup>50</sup> המוסד לביטוח לאומי, [דו"ח 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.

<sup>51</sup> תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, ש.ם.



בין השנים 2008-2012 נרשמו 1,309 מקרים בהם שולמו גמלאות בגין פשיטת רגל ופירוק תאגיד של מעסיקים של זרים העובדים בישראל. בשנת 2012 נרשמו 254 מקרים, ירידה של 43% לעומת השנה הקודמת לה (2011). מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי קיים קושי לרכז את הנתונים באשר לגובה הסכומים ששולמו בכל שנה, וזאת בשל הליך התשלום הכרוך בהעברה יזנית של הגמלאות לחו"ל.

#### 2.4.4. ענף ביטוח ילדים (קצבת ילדים)

הביטוח הלאומי משלם קצבת ילדים חודשית למשפחות החיות בישראל, שיש להן ילדים עד גיל 18. הקצבה נועדה לסייע למשפחה בהוצאות גידול הילדים, והיא משולמת ללא קשר להכנסות המשפחה. גובה הקצבה לילד תלוי במספר הילדים במשפחה ובמקומו של הילד בסדר הילדים במשפחה. נושא קצבאות הילדים, סכומי הקצבאות והתנאים לזכאות, עברו תמורות לא מעטות בשנים האחרונות.<sup>52</sup>

**באתר המוסד לביטוח לאומי מצוין כי הזכאות לקצבת ילדים לזרים היא עבור מי שמחזיק ב"היתר לשהייה ועבודה בארץ", ועובד בארץ שישה חודשים לפחות.**<sup>53</sup> זכאות זו מעוגנת בסעיף 65(א) לחוק הביטוח הלאומי הקובע שני סוגי מבוטחים לעניין קצבת ילדים: א. תושב<sup>54</sup>, ב. יחיד היושב בישראל<sup>55</sup>. בתשובה שהועברה מאגף גמלאות משפחה, ילדים ומזונות במוסד לביטוח לאומי, נמסר כי כיוון שהעובדים הזרים אינם עונים על הגדרת המבוטח הראשית (תושב), נבדקת זכאותם על פי סעיף ב', יחיד היושב בישראל.<sup>56</sup> יחיד היושב בישראל הוא מי שעונה על אחד הקריטריונים הבאים:

- האדם עובד בישראל כשכיר לפי היתר עבודה שניתן לו ע"י משרד הפנים אצל מעביד ישראלי לפחות 6 חודשים.
- האדם עובד כעצמאי 6 חודשים לפחות מיום רישומו בביטוח הלאומי ובלבד ששילם מקדמות עבור תקופה זו.
- האדם והילדים בגינם נתבעת הקצבה שוהים בישראל לפי היתר שהייה שניתן להם ע"י משרד הפנים.

בעת אישור התביעה מוגבלת הזכאות עד לסיום תוקף אשרת השהייה של הזר, ולשם חידוש תשלום הקצבה, נדרש השוהה להמציא אשרת שהייה תקפה חדשה. המוסד לביטוח לאומי מסביר כי הגבלה זו מגיעה על רקע קושי להתמודד עם משפחות זרות שעוזבות את הארץ עם דרכון זר ולא מודיעות על עזיבתן.

<sup>52</sup> אתר המוסד לביטוח לאומי, **ילדים**, תאריך כניסה: 29 בדצמבר 2013. המוסד לביטוח לאומי, **דו"ח שנתי 2012**, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות, סעיף 4 – ביטוח ילדים, פורסם: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 29 בדצמבר 2013.

<sup>53</sup> אתר המוסד לביטוח לאומי, **ילדים**, תאריך כניסה: 29 בדצמבר 2013.

<sup>54</sup> על פי לשון החוק, סעיף 65(א)(1): "מבוטח לפי פרק י"א למעט עקרת בית כהגדרתה בסעיף 238".

<sup>55</sup> 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 מבוטח לפי פרק י"א, למעט עקרת בית כהגדרתה בסעיף 238".

על פי המידע שנמסר מהמוסד לביטוח לאומי, ניתן 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 הבאות 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 יקבע מעמדם כתושבים ורק לאחר שישהו בישראל 183 יום לפחות.

<sup>56</sup> המוסד לביטוח לאומי, אגף גמלאות, משפחה, ילדים ומזונות, זכויות של עובדים זרים בישראל- קצבת ילדים, תשובת המשך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ביום 29 בדצמבר 2013.



בידי המוסד לביטוח לאומי לא קיימים 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 בזרים השוהים בישראל כדין, יושבים בישראל ללא ילדיהם."<sup>57</sup>

### 3. קשיים במיצוי זכויות המוקנות לזרים המועסקים בישראל וחלופות מוצעות

הפרקים הקודמים סקרו את הזכויות להן זכאים זרים המועסקים בישראל, והציגו נתונים על מימוש זכויות אלו. היכולת לממש את הזכויות תלויה במספר פרמטרים ובתהליכים שחלקם סבוכים יותר בהשוואה לאלו שמתקיימים כלפי ישראלים. הפרק הנוכחי יציג קשיים, מגבלות וכשלים במימוש זכויות של זרים המועסקים בישראל ומבוטחים על ידי הביטוח הלאומי. נקודות אלו מתבססות על שיחות ומידע שהתקבל מהמוסד לביטוח לאומי, מהממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה, ומארגוני סיוע שונים.<sup>58</sup>

- **קושי בתקשורת ומחסור בפרטי התקשרות** – הקושי השפתי הוא גורם משמעותי ביכולת של הזרים למצות את זכויותיהם ולהתנהל אל מול המוסד לביטוח לאומי, המעסיקים, הגורמים הרפואיים המבטחים, קופות החולים ונותני השירותים. קושי זה מתבטא הן בהבנת מידע הנמסר בעל-פה לזרים והן כאשר עולה הצורך למלא טפסים. המוסד לביטוח לאומי מציין גם את ארעיות מקום המגורים והיעדר כתובת מסודרת של הזרים כמגבלה בהתנהלות מולם בהליכי התביעה השונים.
- **היעדר ידיעת הזכויות** - לא אחת קיים פער בין הזכויות המוקנות בחוק לזרים העובדים בישראל ובין הידע של הזרים ושל מעסיקיהם אודותיהן. לדברי עו"ד איריס מעיין, הממונה על זכויות עובדים במשרד הכלכלה, גם במקרים בהם הזרים מודעים לזכויותיהם הם לא תמיד יודעים באיזה אופן ניתן לממשן.
- **אי ביטוח על ידי מעסיקים, אי שיתוף פעולה ואי דיווח** – זרים המבוטחים בביטוח הלאומי תלויים בדיווח של מעסיקיהם לביטוח הלאומי בתקופת העסקתם, ובהכרה בהם כעובדים במקרים חריגים כדוגמת פגיעה בעבודה ולידה. פן אחד של יחסי התלות הללו הוא אי דיווח כללי על העסקת זר, במקרים רבים כאשר הזר נעדר אשרת שהייה, וזאת בשל חשש של המעסיק מקנסות שיוטלו עליו. במצב כזה, הזר לא מבוטח כלל בביטוח הלאומי ולכן לא זכאי לזכויות, וזאת למרות שהוא מועסק בישראל. פן אחר של התופעה הוא התנערות מאחריות כאשר יש צורך לתבוע את הזכויות והמעסיקים לא משתפים פעולה או מתנערים מאחריות. חנה זוהר

<sup>57</sup> המוסד לביטוח לאומי, **מידע לעובד הזר-ענפי הביטוח לעובד זר**, תאריך כניסה: 29 בדצמבר 2013.

<sup>58</sup> נקודות אלו מבוססות על הגורמים הבאים: תשובת המוסד לביטוח לאומי על פנית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, שם. 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, שיחת טלפון, 4 בדצמבר 2013; חנה זוהר, אחראית על טיפול בעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה, עמותת קו לעובד, שיחת טלפון 24 ביוני 2013, 4 בדצמבר 2013; עמותת רופאים לזכויות אדם, **לא עוד חסרי מעמד- חסרי זכויות, מעניקים תושבות חברתית**, ניר עמדה, יוני 2013; עמותת קו לעובד, **כשלים בטיפול המוסד לביטוח לאומי בזכויות מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ופלסטינים**, יולי 2013.



מעוממתת קו לעובד מציינת כי בענף הבנייה, בו יש קבלני משנה וקבלנים ראשיים, ישנו סרבול לגבי זהות המעסיק, דבר המוביל להתנערות של המעסיקים והטלת האחריות על הקבלנים האחרים, כך שהעובד נותר לעיתים ללא מעסיק שמדווח עליו.

- **חשש מפני פנייה לביטוח הלאומי ואובדן מקום העבודה** – הן ארגוני הסיוע והן המוסד לביטוח לאומי מעריכים שקיים אלמנט של חשש בקרב הזרים כאשר הם נדרשים לפנות למוסד לביטוח לאומי. עבור זרים השוהים שלא כחוק ישנו חשש מפני גירוש, הטלת קנסות על המעסיקים ואובדן מקום העבודה. עבור זרים ששוהים באשרה וברישיון עבודה ישנו חשש מהפסקת עבודה לפרק זמן מסוים ואובדן כושר ההשתכרות או אף עזיבת מקום העבודה לצמיתות.
- **מימון טיפולי המשך לנפגעי עבודה** – שלא בדומה לישראלים שמבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי ומקבלים שירותים רפואיים גם אם טרם הוכרו כנפגעי עבודה, זרים נדרשים לשלם בתקופה הראשונית מכספם בעבור הטיפולים הרפואיים. רק לאחר שלושה חודשים חלה חובה על הגורם המבטח בפוליסה פרטית לממן טיפולים, ולאחר ההכרה בזר כנפגע עבודה הוא זכאי לקבל החזר כספי על התשלומים ששילם מכספו. עמותת קו לעובד מציינת כי התמשכות ההליכים הבירוקרטיים והדרישה לתשלום מכספי העובד הזר מובילה לא אחת למצב של היעדר טיפול רפואי או בחירה לשלם ולקבל רק חלק מהטיפולים הנדרשים, דבר שעלול להוביל להחמרה במצב הבריאותי, עד כדי נכות. לדברי גב' שחר שהם, מעמותת רופאים לזכויות אדם, העמותה נתקלת במקרים לא מעטים של זרים נפגעי עבודה שאין ביכולתם לרכוש עזרים רפואיים ולקבל שיקום אינטנסיבי.
- **ברור עבר רפואי** – על פי תשובת המוסד לביטוח לאומי, קיימת בעיה ברור העבר הרפואי של העובדים הזרים, שלה השלכות הן על ההכרה במצב הרפואי הנוכחי כתוצאה ישירה של הפגיעה בעבודה, והן על קביעת דרגת הנכות שנקבעת בוועדות הרפואיות.<sup>59</sup>
- **פרשנות שונה של החוק והזכויות בסניפים שונים** – עמותת קו לעובד מציינת כי קיימת שונות ביכולת לתבוע ולקבל זכויות כתלות במיקום הגיאוגרפי של הסניף, בעיקר בענף ביטוח אימהות. על פי העמותה, בעוד סניפי תל-אביב ויפו מעורים בחוק, במרבית הסניפים האחרים זרות שנעדרות אשרה נדחות על הסף בבואן לתבוע את זכויותיהן בביטוח אימהות, וזאת למרות שהן זכאיות לחלק מהזכויות בענף האימהות ללא התניה באשרת שהייה.

### חלופות מוצעות - הבטחת מיצוי הולם של זכויות המוקנות לזרים

להלן חלופות והצעות שהועלו בפנינו לנושא הבטחת מיצוי הולם של הזכויות המוקנות לזרים:<sup>60</sup>

- **פרסום זכויות, נהלים ומתן הכשרות** – קיום נהלים ברורים ואחידים ופרסומם, שיהיו נגישים הן לפקידים בסניפים השונים של המוסד לביטוח לאומי, והן לזרים עצמם; מתן הכשרות לפקיד המוסד לביטוח לאומי במיצי הזכויות; פרסום זכותונים ייעודיים לעניין הביטוח הלאומי במגוון שפות; פרסום מידע הן למעסיקים והן לעובדים.

<sup>59</sup> תשובת המוסד לביטוח לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיצוי זכויות של זרים העובדים בישראל, שם.  
<sup>60</sup> או הערת שוליים מספר 51.



- **הגברת האכיפה** על מעסיקים שלא מדווחים על העסקת עובדים זרים ולא משלמים להם את זכויותיהם, הטלת קנסות בגין אי דיווח וגבייתם.
- **דיווח על תאונת עבודה בענף הבנייה** – על פי עמותת קו לעובד יש להחיל את חובת הדיווח על פגיעה במקום העבודה על הדרגים השונים של הקבלנים – מקבלני המשנה ועד הקבלנים הראשיים ומנהלי האתר – וזאת בכדי למנוע מצב שת התנערות מאחריות והטלת האחריות של קבלנים אחרים. לדברי גבי חנה זוהר, מהעמותה, יש לפעול לקיום קשר הדוק יותר בין מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה ובין המוסד לביטוח לאומי, להגביר את האכיפה על דיווחים ממעסיקים בתאונות עבודה ולקבוע קנסות או אשמה פלילית על מעסיקים שלא עומדים בחובת הדיווח. הצעה נוספת שעלתה היא דיווח של בתי החולים למוסד לביטוח לאומי במקרים בהם יש חשש לפגיעה במקום העבודה.
- בחינת אפשרות הטלת חובה על **הגורמים הפרטיים המבטחים** זרים לתשלום עבור שירותי בריאות לזרים שנפגעו בעבודה מהיום הראשון להיפגעים, ועד להכרה בהם כנפגעי עבודה.
- בעמותת רופאים לזכויות אדם קוראים להחיל **"תושבות חברתית"**, המנתקת את הקשר שבין מעמד אזרחי לבין זכויות חברתיות, כדי שיתאפשר לחסרי המעמד לקבל שירותים חברתיים ורפואיים גם אם מעמדם האזרחי לא הוסדר.<sup>61</sup> בעמותה מציעים לבחון קיום הסדרים ייעודיים לזרים (כדוגמת מעבר לביטוח בקופות חולים), או אף להחיל את החוק באופן מלא על כלל אוכלוסיית חסרי המעמד ובהם גם על זרים שמועסקים בישראל.

<sup>61</sup> עמותת רופאים לזכויות אדם, [לא עוד חסרי מעמד - חסרי זכויות, מעניקים תושבות חברתית](#), ניר 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 בנושא בשנת 2010, בג"ץ 6312/10 קו לעובד ואח' נ' הממשלה ואח'.
- בג"ץ [11437/05](#), קו לעובד ואח' נגד משרד הפנים ואח'.

### מרכז המחקר והמידע של הכנסת

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ילדי עובדים זרים ומבקשי מקלט בישראל](#), כתיבה: ד"ר גלעד נתן, 12 בדצמבר 2010, כניסה: 15 באוקטובר 2013.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראלים בישראל \(זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט\) תמונת מצב 2010-2011](#), כתיבה: ד"ר גלעד נתן, 13 בדצמבר 2011.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי בריאות לעובדים זרים ולתסרי מעמד אזרחי](#), כתיבה: נטע משה, 11 ביוני 2013.

### פרסומי המוסד לביטוח לאומי

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

### משרדי ממשלה

- דוח הוועדה לבחינת הביטוח הרפואי והסוציאלי לחסרי מעמד תושב בישראל (ועדת חורב), התקבל ממשרד הבריאות בדוא"ל ב-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 ופלסטינים](#), יולי 2013.
- עמותת רופאים לזכויות אדם, [לא עוד חסרי מעמד- חסרי זכויות, מעניקים תושבות חברתית](#), ניר עמדה, יוני 2013 ;

## מכתבים ושיחות

- גב' זוהר חנה, אחראית על טיפול בעובדים חסרי מעמד שנפגעו בעבודה, עמותת קו לעובד, שיחות טלפון 24 ביוני 2013, 4 בדצמבר 2013.
- גב' שהם שחר, מנהלת מחלקת מהגרים וחסרי מעמד בעמותת רופאים לזכויות אדם, שיחת טלפון, 4 בדצמבר 2013.
- עו"ד מעיין איריס, הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד הכלכלה, שיחת 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.
- תשובת המוסד לביטוח לאומי, אגף גמלאות, משפחה, ילדים ומזונות, זכויות של עובדים זרים בישראל- קצבת ילדים, תשובת המשך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 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.

